



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Tieliikenteen turvallisuustoiminnan työnjako

Selvitysmiehen raportti

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö



Julkaisun nimi

Tieliikenteen turvallisuustoiminnan työnjako. Selvitysmiehen raportti

Tekijät

Matti Roine

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenneministeri Merja Kyllönen 3.9.2013

Julkaisusarjan nimi ja numero

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu-
ja 29/2013

ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045

ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-364-0

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-364-0>

HARE-numero

Asiasanat

Ohjausmalli, hallintomalli, tulosohejaus, tieliikenteen turvallisuus, tiedotus-, valistus- ja tutkimustoiminta, onnettomuuksien tilastointi

Yhteyshenkilö

Marcus Merin

Muut tiedot

Tieliikenteen turvallisuus, turvallisuuden johtaminen ja hallinta, organisointi

Tiivistelmä

Liikenneministeri Merja Kyllönen asetti 30.8.2013 selvitysmiehen selvittämään Liikenneturvan ohjaus- ja hallintomallia sekä tieliikenteen turvallisuutta koskevaa tiedotus-, valistus- ja tutkimustoiminnan sekä tilastoinnin työnjakoa liikennehallinnossa. Tavoitteena oli löytää Liikenneturvan ohjaukseen ja hallintoon tiin malli, joka luo parhaat edellytykset Liikenneturvan palvelutehtävän luonteisen toiminnan jatkuvuudelle ja joka varmistaa, että Liikenneturvan vahvuuksia hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla. Eri toimijoiden työjakotarkastelun tavoitteena on varmistaa, että eri organisaatioiden tehtävät eivät ole päällekkäisiä, vaan täydentävät toisiaan ja että tieliikenteen turvallisuustoiminnan vaikuttavuus parane.

Selvitysmies tarkasteli tieliikenteen turvallisuustoimintaa kokonaisuutena, eri organisaatioiden roolia ja tehtäviä, toiminnan haasteita ja toiminnassa arveltua olevaa päällekkäisyyttä. Merkittävä osuus tarkasteluista koski turvallisuustoiminnan järjestämistä ja erityisesti Liikenneturvan roolia ja ohjaus- ja hallintomallia.

Tieliikenteen turvallisuustoiminnan järjestämisen pitäisi riippua toiminnalle asetetuista tavoitteista ja mahdollistaa tavoitteiden saavuttaminen. Selvitysmies suosittelee kansallisen tieliikenteen turvallisuustoiminnan mallin kehittämistä, uuden Liikenteen turvallisuusviraston vastuun laajentamista turvallisuustyössä ja Liikenneturvan toiminnan terävöittämistä. Tärkeänä on edelleen kehittää aluetyötä tarkastelemalla tarkemmin miten aluetyön toimintaedellytyksiä voitaisiin parantaa.

Publikationsdatum

30.10.2013

Publikation

Arbetsfördelningen inom säkerhetsverksamheten för vägtrafik. Utredningsmannens rapport

Författare

Matti Roine

Tillsatt av och datum

Trafikminister Merja Kyllönen 3.9.2013

Publikationsseriens namn och nummer

Kommunikationsministeriets
publikationer 29/2013

ISSN (webbpublikation) 1795-4045
ISBN (webbpublikation) 978-952-243-364-0
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-364-0>
HARE-nummer

Ämnesord

Styrmodell, förvaltningsmodell, resultatorienterad styrning, vägtrafiksäkerhet, information, upplysning och forskning, olycksstatistik

Kontaktperson

Marcus Merin

Rapportens språk

Finska

Övriga uppgifter

Vägtrafiksäkerhet, styrning och förvaltning av säkerheten, organisering av säkerhetsarbetet

Sammandrag

Trafikminister Merja Kyllönen utnämnde den 30.8.2013 en utredningsman för att utvärdera alternativa modeller för styrning och förvaltning av Trafikskyddet, centralorganisationen för frivilligt trafiksäkerhetsarbete i Finland. I uppdraget ingick också att granska arbetsfördelningen inom trafikförvaltningen i fråga om att främja vägtrafiksäkerheten genom information, upplysning, utbildning, forskning och statistikföring. Målet var att hitta en sådan modell för styrning och förvaltning av Trafikskyddet som ger de bästa förutsättningarna för den fortsatta verksamheten. En viktig del av uppdraget var att säkerställa att olika organisationers insatser inte överlappar, utan snarare kompletterar, varandra och att på så sätt skapa synergi och effektivitet i trafiksäkerhetsarbetet.

Utredningsmannen undersökte hur den nationella modellen för trafiksäkerhetsarbetet fungerar, olika organisationers roll och uppgifter, utmaningar i verksamheten och eventuella överlappningar. En väsentlig del av analysen fokuserade på olika sätt att organisera trafiksäkerhetsarbetet och på en modell för styrning och förvaltning av Trafikskyddet.

Trafiksäkerhetsarbetet borde läggas upp utifrån de mål som ställs för verksamheten och så att det är möjligt att uppnå målen. Utredningsmannen rekommenderar att den nationella modellen för trafiksäkerhetsarbetet utvecklas, att Trafiksäkerhetsverkets ansvarsområde utvidgas och att Trafikskyddets verksamhet skärps och fokuseras. Det är också viktigt att ytterligare utveckla förutsättningarna för det regionala trafiksäkerhetsarbetet och att göra en närmare analys av de åtgärder som behövs på det regionala planet.



Ministry of Transport and Communications

Date

30 October 2013

Title of publication

Division of responsibilities in road safety work. A rapporteur's report

Author(s)

Matti Roine

Commissioned by, date

Ms Merja Kyllönen, Minister of Transport, 3 September 2013

Publication series and number

Publications of the Ministry of Transport and
Communications 29/2013

ISSN (online) 1795-4045

ISBN (online) 978-952-243-364-0

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-364-0>

Reference number

Keywords

Guidance model, administration model, performance guidance, road safety, communications, awareness raising, research, accident statistics

Contact person

Marcus Merin

Language of the report

Finnish

Other information

On 30 August 2013, Ms Merja Kyllönen, Minister of Transport, appointed a rapporteur to examine the guidance and administrative model of the Central Organisation for Traffic Safety in Finland (Liikenneturva), and to clarify the division of responsibilities in transport administration concerning information, road safety awareness raising and education, research and development and road accident statistics. A further aim was to find a new and appropriate operating model for the Central Organisation for Traffic Safety.

The rapporteur reviewed the national road safety management model, the roles and responsibilities of different organizations, activities and challenges and finally the possible overlapping activities. The review focused in particular on the administrative organizations within the transport sector and on the guidance and administrative model of the Central Organisation for Traffic Safety in Finland.

The rapporteur recommends that a new and more effective cross-sectoral model for national road safety management and operation be developed. There is a need to shift the focus of operative road safety management responsibilities to the Transport Safety Agency, and to increase road safety actions and efforts altogether. The rapporteur considers it important that, at this phase, the Central Organisation for Traffic Safety be developed as a public association that focuses on its major competence areas.

It is also of utmost importance to explore whether the regional traffic safety work could be intensified.

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Liikenneministeri Merja Kyllönen asetti 30.8.2013 selvitysmiehen selvittämään Liikenneturvan ohjaus- ja hallintomallia sekä tieliikenteen turvallisuutta koskevaa tiedotus-, valistus- ja tutkimustoiminnan sekä tilastoinnin työnjakoa liikennehallinnossa.

Asettamispäätöksessä todettiin, että Liikenneturva on julkisoikeudellinen yhdistys, joka toimii valtakunnallisena liikenneturvallisuustyön keskusjärjestönä. Liikenneturvasta annetun lain (278/2003) mukaan sen tehtävä on harjoittaa liikenneturvallisuutta koskevaa tiedotus-, valistus- ja koulutustoimintaa, harjoittaa Liikenneturvaa palvelevaa tutkimusta, opastaa ja yhteen sovittaa jäsenjärjestöjen liikenneturvallisuustyötä; sekä tehdä aloitteita ja toimia muutoinkin liikenneturvallisuuden hyväksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on valmistelemaan liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistusta. Valmistelun yhteydessä on noussut esille tarve arvioida Liikenneturvan hallinnointimallin muutostarpeita, koska asiaan liittyy liikenne- ja viestintäministeriön esteellisyysnäkökohtia.

Asettamispäätöksessä todetaan edelleen, että Liikenneturvan hallintomallin arviointi liittyy myös laajempaan, valtionhallinnon ydintoimintoanalyysin yhteydessä esitettyyn tieliikenteen turvallisuustoimijoiden keskinäisen työnjaon selvittämiseen ja mahdolliseen toimintojen keskittämiseen. Tarkastelun tarve perustuu siihen, että nykyisin tieliikenteen turvallisuutta koskeva tiedotus-, valistus-, ja tutkimustoiminta sekä tilastointi ovat jakautuneet usean eri liikennehallinnon ohjauksessa olevan organisaation vastuulle.

Tavoitteena on löytää Liikenneturvan ohjaukseen ja hallinnointiin malli, joka luo parhaat edellytykset Liikenneturvan palvelutehtävän luonteisen toiminna jatkuvuudelle ja joka varmistaa, että Liikenneturvan vahvuuksia hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla. Eri toimijoiden työjakotarkastelun tavoitteena on varmistaa, että eri organisaatioiden tehtävät eivät ole päällekkäisiä vaan täydentävät toisiaan ja että tieliikenteen turvallisuustoiminnan vaikuttavuus paranee.

Selvitysmiehen tehtävänä on

1. tehdä ehdotus Liikenneturvan ohjaus- ja hallintomallista,
2. tehdä ehdotus tieliikenteen turvallisuutta koskevan tiedotus-, valistus-, ja tutkimustoiminnan sekä tilastoinnin työnjaosta liikennehallinnossa,
3. laatia selvitys siitä, millä toimenpiteillä kohdissa 1 ja 2 ehdotetut vaihtoehdot voitaisiin toteuttaa.

Liikenneturvan ohjaus- ja hallintomallia selvitettäessä selvitysmiehen tehtävänä oli tarkastella kahta erilaista mahdollisuutta. Ensimmäisen vaihtoehdona on nykymallia lähellä oleva vaihtoehto, jossa ensisijaisena tarkoituksena on poistaa sosiaali- ja terveysministeriön hallituksen esitysluonnoksesta aiheutuva LVM:n esteellisyysnäkökohta. Toisena tarkasteltavan vaihtoehdona oli selvittää uudenlaista mallia, jossa Liikenneturvasta muodostuu valtion kokonaan omistama osakeyhtiö.

Selvitysmiehen apuna toimi taustaryhmä johon kuuluivat

- Sabina Lindström, liikenneneuvos, LVM, (pj)
- Marcus Merin, yli-insinööri, LVM
- Kimmo Kiiski, liikenneneuvos LVM
- Taina Pieski, viestintäjohtaja, LVM
- Petri Ahonen, hallitussihteeri, STM
- Sami Mynttinen, johtaja, Liikenteen turvallisuusvirasto
- Anna Jokela, viestintäjohtaja, Liikenteen turvallisuusvirasto
- Jaakko Klang, liikenneturvallisuusinsinööri, ELY-keskus
- Päivi Nuutinen, yksikön päällikkö, Liikennevirasto

- Auli Forsberg, liikenneturvallisuuspäällikkö Liikennevirasto, sijainen
- Kalle Parkkari, liikenneturvallisuusjohtaja, Vakuutuskeskus
- Anna-Liisa Tarvainen, toimitusjohtaja, Liikenneturva

Tukiryhmä piti työn aikana kaksi kokousta.

Helsinki 28.10.2013

Matti Roine

Sisällysluettelo

1. Selvityksen lähtökohdat.....	9
1.1 Tavoitteet ja tehtävät	9
1.2 Rajausta.....	9
1.3 Toteutus.....	10
2. Tieliikenteen turvallisuustoiminta.....	11
2.1 Toiminnan yleiset periaatteet ja järjestäminen	11
2.2 Toimijat ja nykyinen työnjako	12
2.3 Toiminnan vaikutukset ja vaikuttavuus	14
3. Liikenteen hallinnonalan toimijoiden, Liikenneturvan ja Liikennevakuutuskeskuksen tehtävät	17
3.1 Liikenneministeriö	17
3.2 Liikenteen turvallisuusvirasto	18
3.3 Liikennevirasto	19
3.4 ELY-keskukset	21
3.5 Liikenneturva	21
3.6 Liikennevakuutuskeskus.....	22
4. Tieliikenteen turvallisuustoiminnan organisoinnin ja työnjaon kehittäminen.....	24
4.1 Turvallisuustoiminnan tehtävät ja työnjako, taustaa.....	24
4.2 Työnjakoon liittyviä keskeisiä kysymyksiä	25
4.3 Työnjaon kehittäminen.....	35
4.3.1 Strategisen operatiivisen toiminnan työnjako.....	36
4.3.2 Tiedotus-, valistus ja viestintä	37
4.3.3 Tieliikenneonnettomuuksien tilastointi.....	37
4.3.4 Tutkimus- ja kehittämistoiminta ja osaaminen.....	38
5. Liikenneturvan ohjaus- ja hallintomalli sekä kehittämisvaihtoehdot.....	40
5.1 Nykyinen toimintamalli.....	40
5.2 Toimintastrategia, kustannukset, rahoitus sekä ohjaus	41
5.3 Toiminnan kehittämisen vaihtoehdot	44
5.3.1 Julkisoikeudellisen yhdistyksen kehittäminen.....	45
5.3.2 Säätiö.....	46
5.3.3 Valtion omistama osakeyhtiö	48
5.4 Vaihtoehtoisten toimintamallien vertailu.....	50
6. Yhteenveto ja suositukset	52
6.1 Tieliikenteen turvallisuustoiminta	52
6.1.1 Tieliikenteen turvallisuustoiminta ja työnjako	52
6.1.2 Tieliikenteen tutkimustoiminnan kehittäminen	54
6.1.3 Tieliikenteen onnettomuustilastoinnin yhteistyö	55
6.2 Liikenneturvan ohjaus- ja hallinnointimalli	56
6.2.1 Toiminnan kehittämistarpeet	56
6.2.2 Toiminnan järjestäminen	57

LIITTEET

- Liite 1. Selvitysmiehen asettaminen. Asettamispäätös.
- Liite 2. Haastattelut.

1. Selvityksen lähtökohdat

1.1 Tavoitteet ja tehtävät

Tavoitteena on esittää Liikenneturvan ohjaukseen ja hallintaan malli, joka luo parhaat edellytykset Liikenneturvan palvelutehtävän luontaisen toiminnan jatkuvuudelle ja joka parhaiten varmistaa, että Liikenneturvan vahvuuksia hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla. Eri toimijoiden työjakotarkastelun tavoitteena on varmistaa, että eri organisaatioiden tehtävät eivät ole päällekkäisiä vaan täydentävät toisiaan ja että tieliikenteen turvallisuustoiminnan vaikuttavuus paranee (Asettamispäätös, liite 1).

Asettamispäätöksen mukaisesti selvitysmiehen tehtävänä on

1. tehdä ehdotus Liikenneturvan ohjaus- ja hallintomallista,
2. tehdä ehdotus tieliikenteen turvallisuutta koskevan tiedotus-, valistus-, ja tutkimustoiminnan sekä tilastoinnin työnjaosta liikennehallinnossa,
3. laatia selvitys siitä, millä toimenpiteillä kohdissa 1 ja 2 ehdotetut vaihtoehdot voitaisiin toteuttaa.

Saman päätöksen mukaisesti Liikenneturvan ohjaus- ja hallintomallia selvittäessä selvitysmiehen tehtävänä on tarkastella kahta erilaista mahdollisuutta. Ensimmäisenä vaihtoehtona selvitetään nykymallia lähellä olevaa vaihtoehtoa, jossa ensisijaisena tarkoituksena on poistaa em. sosiaali- ja terveysministeriön hallituksen esitysluonnoksesta aiheutuva LVM:n esteellisyysnäkökohta. Toisena vaihtoehtona selvitetään uudenlaista mallia, jossa Liikenneturvasta muodostuu valtion kokonaan omistama osakeyhtiö (vrt. MOTIVA). Vaihtoehtoja tarkastellaan laajasti eri näkökulmista hyötyjä ja haittoja kokonaisuuden kannalta arvioiden. Keskeisenä näkökulmana on ohjauksen ja hallinnoinnin selkeys sekä toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus. Molemmissa vaihtoehtoisissa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että ohjaus- ja hallintomalli on toimiva ja selkeä ja tukee tieliikenteen turvallisuustoimijoiden loogista työnjakoa ja tukee turvallisuutta koskevien tavoitteiden saavuttamista. Työssä otetaan huomioon myös valtionhallinnon yleiset ohjauksen kehittämislinjaukset ja -tavoitteet.

1.2 Rajaus

Tässä selvityksessä rajaudutaan tarkastelemaan nykyjärjestelmän toimivuutta ja arvioimaan sen puitteissa tarvittavia mahdollisia kehittämistoimenpiteitä.

Tarkastelu kattaa erityisesti liikennehallinnon ja siihen välittömästi liittyvät toiminnot, roolit ja tehtävät ja työnjaon, siis erityisesti

- Liikennehallinnon alueen: liikenne- ja viestintäministeriön, Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston toiminnan tieliikenteen turvallisuustyössä,
- Liikenneturvan toiminnan,
- Liikenteen tutkijalautakuntatoiminnan, josta vastaa Liikennevakuutuskeskus (LVK),
- tieliikenneonnettomuuksien tilastoinnin,
- ja tutkimus- ja kehittämistoiminnan.

Tavoitteena ei ole hahmottaa miten tieliikenteen turvallisuustoiminta pitäisi Suomessa kokonaisuudessaan kehittää. Siihen esitetään vain hyväksi todettuja lähtökohtia jatkotoimia varten.

Vaikka selvitys koskee erityisesti liikennehallintoa ja sen välittömiä yhteistyökumppaneita, niin on tietysti selvää, että liikenneturvallisuuden kehittäminen on alan laajan toimijajoukon yhteinen tärkeä tehtävä. Kaikkien siihen osallistuvien organisaatioiden

ja yhteisöjen panos on välttämätön onnettomuuksien estämisessä ja toiminnan kehittämisessä.

1.3 Toteutus

Selvitysmies tekee kootun aineiston perusteella lopuksi ehdotukset tieliikenteen turvallisuustoiminnan kehittämisen vaihtoehtoista liikenteen hallinnonalalla ja Liikenneturvan vaihtoehtoisista ohjaus- ja hallintomalleista kehittämispolkuineen kuten tehtävänanto edellyttää.

Tarvittava tausta-aineisto kootaan liikennehallinnolta ja muilta organisaatioilta suoritettavalla kyselyllä. Tärkeää osuus ehdotusten laatimisessa ovat haastattelut, joita pyritään tekemään mahdollisimman laajasti käytettävissä oleva rajoitettu aika huomioon ottaen.

Tukiryhmä toimii työn apuna ja tukee työtä tarvittavain toimenpitein. Se on myös samalla yhteysväylä eri organisaatioihin.

Viime vuosina on tehty useita tieliikenteen turvallisuustoimintaa koskevia lakimuutoksia toiminnan kehittämiseksi, perustettu Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) ja yhdistetty eri liikennemuotoja koskeva toiminta uudelleenorganisoinnin tavoitteiden mukaisesti Liikenteen turvallisuusvirastossa sekä Liikennevirastossa. Käytettävissä on myös aineistoa, jota on hyödynnetty lainsäädännön kehittämisessä ja toiminnan kehittämistä varten mm. selvitys Trafin toiminnasta (Lampinen, R. 2011) ja (VTV 2013). Aineistoa hyödynnetään selvityksen tarkasteluissa, mutta niihin sisältyviä laajoja yksityiskohtaisia tietoja ei ole tässä raportissa tarpeellista toistaa.

2. Tieliikenteen turvallisuustoiminta

2.1 Toiminnan yleiset periaatteet ja järjestäminen

Tieliikenteen turvallisuustoiminnassa keskeisin tavoite on vähentää liikenneonnettomuuksien ja erityisesti vakavien tieliikenneonnettomuuksien määrä, lieventää onnettomuuksien seurauksia, rajoittaa inhimillisiä kärsimyksiä yleensäkin ja vähentää onnettomuuksista aiheutuvia menetyksiä ja kustannuksia.

Liikenneturvallisuustyön visio on, että kenenkään ei tarvitse kuolla tai loukkaantua vakavasti liikenteessä. Tavoitteena on jatkuva liikenneturvallisuuden parantuminen siten, että liikennekuolemien määrä puolitetaan ja loukkaantumisten määrää vähennetään neljänneksellä vuoteen 2020 mennessä. Vertailukohtana käytetään vuoden 2010 tasoa.

Valtioneuvoston vuoden 2012 periaatepäätöksen mukaan tieliikenteen turvallisuustyön tavoitteena on jatkuva turvallisuuden parantaminen. Päämääränä on olla Euroopan turvallisimpien maiden joukossa. Tieliikenteen turvallisuussuunnitelman mukaan tavoitteena on parantaa tieliikenteen turvallisuutta niin, että vuona 2014 tieliikennekuolemia on enintään 218 ja vuonna 2020 kuolemia on enintään 136 ja tieliikenteessä loukkaantuneita on 2020 enintään 5 750.

Liikenneturvallisuus on paitsi liikennepolitiikan keskeinen tavoitealue myös osa kansanterveystyötä. Liikenteessä kuolee nykyisin Suomen virallisen tieliikenteen onnettomuustilaston mukaan vuosittain vajaat 300 ja loukkaantuu yli 7000 ihmistä. On arvioitu, että tieliikenteen onnettomuuksien vuosittaiset kustannukset olisivat Suomessa 4-5 miljardia euroa. Kansainvälisesti tarkasteluna liikenneonnettomuudet muodostavat kansakunnille erittäin suuria menetyksiä ja ovat verrattavissa vakavien sairauksien tasoiseen yhteiskunnalliseen ongelmaan. Maailmassa kuolee vuosittain noin 1,2 miljoonaa ihmistä tieliikenteen onnettomuuksissa. Tieliikennekuolemat ovat maailmassa 11:sta kuolinsyy kansanterveyttä ajatellen.

WHO:n kansainvälisissä tieliikenteen turvallisuutta koskevissa tutkimuksissa ja tarkasteluissa on todettu, että eräs keskeisin syy hitaaseen turvallisuuden parantumiseen liittyy tehottomiin kansallisiin toimintamalleihin. WHO onkin antanut mm. seuraavat suositukset tieliikenteen turvallisuustoiminnan kehittämiseksi (Bliss, T., Breed, J. 2011):

- Määrittele vastuullinen kansallista toimintaa johtava organisaatio
- Arvioi turvallisuusongelmat ja kansallinen toimintaympäristö
- Tee kansallinen turvallisuussuunnitelma ja toimintasuunnitelma
- Kohdenna riittävät taloudelliset ja inhimilliset resurssit toimintaan
- Toteuta tarvittavia tehokkaita turvallisuustoimenpiteitä ja arvioi niiden vaikutukset
- Tue kansallisten valmiuksien kehittämistä ja kansainvälistä yhteistyötä

Tutkimusten mukaan turvallisuuden parantaminen on luonteeltaan järjestelmätasoinen kysymys. Olennaista on pyrkiä luomaan turvallinen järjestelmä (Safe System Approach), joka ottaa huomioon keskeiset turvallisuuden elementit ja niiden väliset vuorovaikutukset. Uusimmassa eri maiden turvallisuussuunnitelmissa nämä keskeiset elementit ovat yleensä turvalliset tiet, turvallinen käyttäytyminen liikenteessä, turvalliset ajoneuvot ja usein erikseen vielä turvalliset ajonopeudet (RSA 2013).

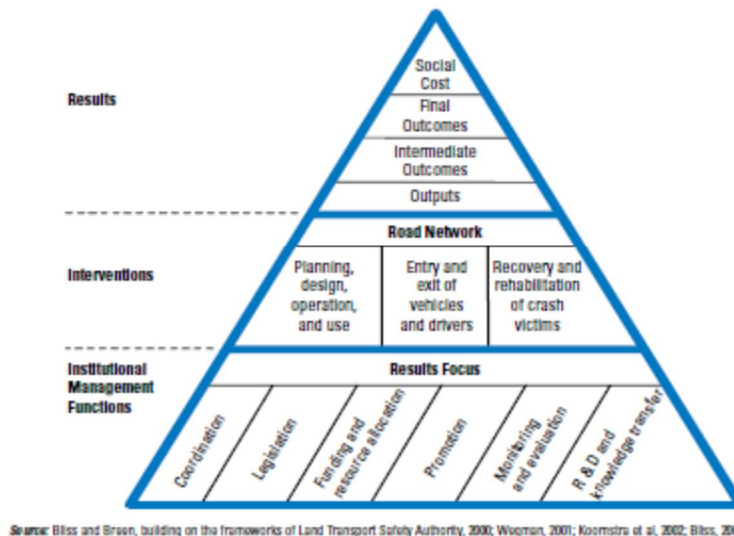
Turvallisen liikennejärjestelmän periaate sisältää mm. seuraavia tärkeitä osia:

- ihmisten käyttämisen yleiset periaatteet, ihminen tekee aina virheitä liikenteessä
- ihmisen hauraus ja heikkous vastustaa rajuja fyysisiä voimia

- "anteeksiantavien" ja turvaavien järjestelmien käyttäminen
- jaettu vastuu turvallisuudesta, laaja ja vastuullinen yhteistyö toimijajoukon kanssa ml. myös kaupallinen sektori.

Tieliikenteen turvallisuutta pidetään yllä tieliikenteen turvallisuuden hallinta- ja ohjausjärjestelmällä (Road Safety Management System, WHO 2009). Siinä keskeiset turvallisuuden hallinnan toiminnot ovat: koordinointi, sääntely, rahoitus- ja resurssien kohdentaminen, edistäminen, seuranta ja arviointi, T&K ja tiedon jakaminen. Vaikutukset ja vaikuttavuus syntyy eri toimenpiteiden yhteisvaikutuksena (Kuva 1).

Figure 1: Road safety management system



Kuva 1. Tieliikenteen hallinta- ja ohjausjärjestelmä (Bliss, J., Breed, J., 2009).

Tieliikenteen turvallisuuden hallinta- ja ohjausjärjestelmän toteuttamiseen on hyödynnettävissä ISO 30091 standardi, jossa on esitetty miten tehokas hallinta- ja ohjausjärjestelmä toteutetaan (ISO 2011).

2.2 Toimijat ja nykyinen työnjako

Liikenneturvallisuuden parantaminen edellyttää poikkihallinnollista laajaa yhteistyötä, jossa mukana ovat viranomaiset ja laaja muiden toimijoiden joukko kuten järjestöt, yhdistykset sekä myös kaupallinen sektori.

Nykyinen tieliikenteen turvallisuustyö sisältää lukuisan joukon toimijoita eri tehtävien mm.:

- Eduskunta ja valtioneuvosto: liikennepolitiikan linjaukset
- Liikenne- ja viestintäministeriö: liikenneturvallisuuden strateginen johtaminen
- Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi): kuljettajat, liikennevälineet, turvallisuus
- Liikennevirasto (Livi): liikenteeseen ja infrastruktuurin liittyvä toiminta, ELY-keskusten ohjaus
- Liikenneturva: viestintä, tiedotus-, ja koulutustoiminta, keskusjärjestö
- Liikennevakuutuskeskus: tutkijalautakuntatoiminta, vakuutusyhtiöiden onnettomuustilastot
- Sisäasiainministeriö: kansallinen turvallisuus
- Poliisihallitus: suunnittelee, kehittää ja johtaa poliisin toimintaa
- Poliisi: liikennevalvonta ja onnettomuustietojen kerääminen

- Sosiaali- ja terveysministeriö: kansanterveys ja rahoitus, terveydenhuolto: hoito ja kuntoutus, tilastotiedot
- Ympäristöministeriö: kuntien liikenneturvallisuus
- Kuntaliitto: tukee kuntien toimintaa
- Oikeusministeriö: lainsäädäntö
- Valtionvarainministeriö: budjetti, rahoitusasiat
- Tilastokeskus: tieliikenteen onnettomuuksien tilastointi
- Kaupungit ja kunnat: tieliikenteen alueellinen turvallisuustyö
- Onnettomuustutkintakeskus (OTKES): suuronnettomuuksien ym. tutkinta
- Yliopistot ja tutkimuslaitokset: tutkimus
- Liikennekonsultit: selvitykset
- Vapaaehtoisjärjestöt: vapaaehtoistyö.

Tieliikenteen turvallisuuden kehittäminen edellyttää monen eri ministeriön ja niiden piirin kuuluvien toimijoiden laajaa yhteistyötä. Siksi toimintaorganisaatio on verkostotyyppinen ja paljon yhteyksiä tarvitaan yli eri ministeriöiden toiminta-alueiden.

Tieliikenteen turvallisuustoiminta noudattaa Suomessa jo pitkään vakiintunutta käytäntöä. Toiminta on järjestetty pääosin jo 1980-luvulla käynnistetyn mallin mukaisesti, jossa toiminnan ylin vastuu kuuluu liikenne- ja viestintäministeriölle ja jota liikennehallinnon organisaatiot avustavat ja toteuttavat sovitut tehtävät. Jo pitkään on myös toimittu sen periaatteen mukaisesti, että liikenneturvallisuuden parantamisessa tarvitaan yhteiskunnan monen eri sektorin, mukaan lukien myös vapaaehtoistoiminta, tehokasta yhteistyötä.

Liikenteen hallinnonalalla tieliikenteen turvallisuustoiminta jäsentyy liikenne- ja viestintäministeriön (LVM), Liikenteen turvallisuusviraston (Trafi) ja Liikenneviraston (Livi) toiminta-alueille. Liikenne- ja viestintäministeriö johtaa koko maan toimintaa. Alueellista turvallisuustyötä tehdään ELY-keskuksissa (ELY) Liikenneviraston ohjauksessa.

Hallituksen esityksessä maantieliksi (HE 39/2012) esitetään täydennystä tieliikenteen turvallisuustehtäviin ja niiden vastuuviranomaisiin. Siinä myös summataan liikennehallinnon eri organisaatioiden tehtävät. Siinä todetaan edelleen, että sekä Liikenneviraston, että Liikenteen turvallisuusviraston tehtävänä on liikenteen turvallisuus, mutta että virastouudistuksen yhteydessä ei ollut mahdollista selvittää vastuita yksityiskohdaisesti. Esityksessä käsitellään tieliikenteen turvallisuutta ja lainsäädäntöä sekä turvallisuuteen liittyviä käytäntöjä, turvallisuustilannetta ja kansallisia tavoitteita.

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa liikenneturvallisuustoiminnan strategisesta johtamisesta ministeriöiden yleisten toimintaperiaatteiden mukaisesti. Monien vuosien aikana liikenne- ja viestintäministeriön apuna tieliikenteen turvallisuustoiminnan kehittämisessä ovat olleet tieliikenteen turvallisuuden neuvottelukunnat, jotka on yleensä nimitetty toimimaan useiksi vuosiksi. Vuodesta 2000 lähtien käytäntönä on myös ollut, että valtioneuvosto vahvistaa kansalliset liikenneturvallisuustavoitteet ja toimintaperiaatteet neuvottelukunnan työn perusteella ja tekee valtioneuvoston periaatepäätöksen tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta.

Hallinnon uudelleen järjestelyn yhteydessä 2010 muodostettiin erillinen Liikenteen turvallisuusvirasto yhdistämällä Ajoneuvohallintokeskus (AKE), Ilmailuhallinto, Rautatievirasto sekä Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminto vastaamaan kaikkien liikennemuotojen turvallisuustoiminnasta ja toiminnan kehittämisestä. Samassa yhteydessä muodostettiin myös Liikennevirasto vastaamaan erityisesti liikenteen infrastruktuurin ja niihin liittyvien palvelujen hoitamisesta kaikkien muiden paitsi lentoliikenteen osalta. Liikenneviraston vastuulle rajattiin tieliikenteen turvallisuuden osalta pääasiassa tehtävät, jotka liittyivät tie- ja liikenneoloihin ja niiden kehittämiseen.

Liikenneviraston toiminnallisessa ohjauksessa ovat ELY-keskukset, jotka huolehtivat alueensa tieliikenteen turvallisuudessa yhdessä muiden alueellisten keskeisten toimi-

joiden kanssa: maakunta-hallinto, kaupungit ja kunnat, Poliisi, Liikenneturva ym. toimijat.

Poliisi huolehtii toiminnassaan kansalaisten turvallisuudesta, jonka merkittävänä osana on liikkumisen turvallisuus. Poliisi on tieliikenteen turvallisuuden kannalta yksi keskeisistä toimijoista ja Poliisin keräämät tieliikenteen onnettomuustiedot ovat koko turvallisuustoiminnan perusta.

Kuntien rooli tieliikenteen alueellisessa turvallisuustyössä on merkittävä, sillä ne vastaavat alueensa liikenteen ja monien muiden kansalaisille keskeisten tarpeiden hoitamisesta kuten opetus-, koulutus-, terveydenhuolto ym. toimet.

Liikenneturva on erillinen liikennehallinnosta irti oleva organisaatio, jonka toiminta on säädelty sekä lailla että asetuksella vastuualueena erityisesti tiedotus, valistus ja koulutustoiminta. Liikenneturvan tehtävänä on vaikuttaa ennaltaehkäisevästi liikennekäytäytymiseen tiedottamalla, kampanjoimalla, tukemalla eri ikä- ja tienkäyttäjryhmien liikennekasvatusta sekä jatkokouluttamalla kuljettajia. Liikenneturva kokoaa poliisin ennakkotiedot kuukausittain ja julkaisee siihen liittyvän tilastokatsauksen yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.

Liikennevakuutuskeskus (LVK) huolehtii liikenteen tutkijalautakuntatoiminnasta ja sen kehittämisestä. Se myös vastaa vakuutusyhtiöiden liikenneonnettomuustietojen koamisesta ja tietojen julkaisemisesta sekä tietopalvelusta.

Suomen virallisesta tieliikenteen onnettomuuksien tilastoinnista vastaa Tilastokeskus. Virallisen tilaston onnettomuustiedot perustuvat poliisin tekemiin onnettomuusilmoituksiin. Tilastokeskus paikantaa myös poliisin toimittamia onnettomuustietoja, jotta onnettomuudet voidaan kohdentaa tie- ja katuverkolle. Kaupungit ja ELY-keskus vastaavat osaltaan myös mm. onnettomuuksien paikantamiseen liittyvistä tehtävistä.

Liikenteen hallinnonala huolehtii myös tieliikenteen turvallisuuden kehittämisestä yhteistyössä muun hallinnon ja mm. yliopistojen, tutkimuslaitosten ja konsulttisektorin kanssa.

Tieliikenteen turvallisuustyöhön osallistuu monia kansalaisjärjestöjä ja vapaaehtoisjärjestöjä tuoden kaivattavaa lisäpanosta toimintaan sen eri alueilla.

2.3 Toiminnan vaikutukset ja vaikuttavuus

Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna Suomen tieliikenteen turvallisuus esim. kuolleiden perusteella mitattuna on parantunut huomattavasti. Huippuvuonna tieliikenteessä kuoli 1156 ja loukkaantui 15985 ihmistä, kun vuonna 2012 kuolleita oli enää 255 ja loukkaantuneita 7088 ihmistä (Tilastokeskus 2012).

Lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna on tieliikenneonnettomuuksissa vuosittain kuolleiden ja loukkaantuneiden määrä myös pienentynyt. Huolta on kuitenkin herättänyt se, että Suomi on aikaisemmin yleensä ollut turvallisuudeltaan parhaimpien maiden joukossa, mutta vuosien mittaan ei tilannetta ole kyetty parantamaan johtavien maiden esim. Britannian, Norjan, Ruotsin ja Hollannin tahdissa.

Kansainvälisesti tieliikenteen turvallisuutta eri maiden välillä vertaillaan yleensä mittarilla, jossa vuosittainen kuolleiden määrä jaetaan asukasluvalla (esim. kuolleet/100 000 asukasta). Suomessa mittarin arvo oli vuonna 5 (kuolleet/100 000 asukasta) ja parhaissa em. maissa 3-5. Tässä vertailussa Suomen sijoitus on vasta 13 (Tilastokeskus 2013). Vertailuja voidaan tietysti tehdä myös muilla perusteilla, mutta yleisenä käytäntönä on kuolleisiin ja asukasluvuun perustuva vertailu.

Vertailuja tehtäessä on muistettava, että onnettomuuksiin liittyy paljon satunnaisuutta, ne ovat luonteeltaan satunnainen ilmiö. Tällöin tieteelliseltä kannalta vertailuja ajatellen on tärkeää arvioida mikä on ns. odotusarvojen kehitys, jotka ovat satunnaisvaihtelusta puhdistettuja turvallisuuden estimaatteja. Satunnaisuus sisältyy elementtinä onnettomuuksien vaihteluun ja siihen ei ole löydettävissä systemaattisia selityksiä.

Liikenneturvallisuustutkimuksella on vahvat perinteet maailmalla ja Suomessa. Erilaisen toimenpiteiden tehokkuudesta on olemassa paljon hyvää tietoa hyöty-kustannus tietoja myöten esimerkiksi alan käsikirjoissa (Elvik, R., Vaa, T. 2004). Suomessa on myös vuosien mittaan selvitetty tarvittavien toimenpiteiden vaikutuksia mm. VTT:n toimesta. Sen sijaan erilaisten ohjelmakokonaisuuksien vaikutuksesta ei ole olemassa kovin tarkkoja tutkimustietoja. Strategian ja ohjelmien vaikutuksia on Suomessa tarkasteltu neuvottelukunnan suunnitelmien osalta ja joissakin erillisissä tutkimuksissa.

Turvallisuusasiain neuvottelukunnan laatimien suunnitelmien vaikuttavuutta on tarkasteltu VTT:ssä. Suunnitelmien toimenpiteiden vaikutus perustuu tieteellisiin tutkimustuloksiin ja antaa hyvän käsityksen siitä mitä toimenpiteillä on saavutettavissa. Turvallisuuden tilan kehitys ei kuitenkaan yleensä seuraa tehtyjä arvioita vaikutuksista johtuen siitä, että toimenpiteitä ei yleensä ole toteutettu kokonaisuudessaan vaan osittain. Valtioneuvoston periaatepäätös on myös saattanut poiketa neuvottelukunnan esittämistä ajatuksista ja sisältää vain osan todetuista kehittämistarpeista. Toimintaympäristön kehitys kokonaisuudessaan vaikuttaa aina turvallisuuden ajankohtaiseen tilaan eikä sitä ole pystytty riittävän hyvin ottamaan huomioon. Joka tapauksessa toiminnalle on ollut luonteenomaista, että seuranta ja vaikutusten/vaikuttavuuden arviointia ei ole vielä rakennettu kunnolliseksi systemaattiseksi osaksi tieliikenteen strategista turvallisuustoimintaa.

Turvallisuustoiminnan tehokkuuteen vaikuttaa siis moni yhteiskunnassa muuttuva tekijä ja toimintaympäristön kehitys. Osa turvallisuusongelmista kuten rattijuoppous on myös syvällä yhteiskunnan rakenteissa eikä riittävää vaikuttavuutta voida saada aikaan pelkän liikennesektorin toimesta.

Tutkimuksissa ja selvityksissä esim. VTV:n Liikenneturvallisuustarkastelussa todetaan, että jatkossa on yhä vaikeampi saada aikaan vaikutuksia, koska niin monia toimenpiteitä on jo toteutettu ja että tämä on myös kasvattamassa toiminnan kustannuksia. Tämä pitää varmaan paikkansa. Eräs keskeinen kysymys on kuitenkin tieliikenteen turvallisuuden kehittämisen strategia, yhteistoiminta ja prosessit eli strateginen toiminta ja tieliikenteen turvallisuuden ohjaus- ja hallinta. Suomen osalta uudistuminen on ollut tältä osin vaatimatonta, kun verrataan tilannetta parhaiden maiden valitsemiin linjauksiin. Tieliikenteen turvallisuuden kokonaisuus muodostuu tehokkaasti toimivien osien tuloksista, mutta mikäli yhteistä voimien kohdentamista ei tehdä tehokkaasti, ei vaikuttavuutta saada aikaan toivotussa määrin.

Viime kädessä esim. neuvottelukunnan turvallisuussuunnitelmien vaikuttavuus määrytyy siitä miten toimenpiteisiin ollaan panostamassa resursseja. Siilomaisessa rakenteessa, jossa kullakin siilolla on omat prioriteettinsa ja vakiintuneet suunnittelu- ja toteutusjärjestelmät on usein vaikeaa reagoida nopeasti ja tehokkaasti sellaisiin toimintaympäristön muutoksiin, jotka koskevat poikkihallinnollista toimintaa kuten tieliikenteen turvallisuustoimintaa.

VTT:ssä on vertailtu Liikenneviraston toimeksiannosta Suomen tieliikenteen turvallisuuden kehitystä ns. SUN-maiden (Ruotsi, Ison Britannia, Hollanti) kehitykseen (Luoma, J., Peltola, H., Salenius, S. 2013). Vertailun mukaan Suomessa olisi vuonna 2006 kuollut 77 ihmistä vähemmän tieliikenteessä, jos kuolleita olisi ollut asukasta kohti yhtä paljon kuin vertailumaissa keskimäärin. Tutkimuksen mukaan pääerot vertailumaihin liittyvät rakenteellisiin tekijöihin ja kulttuuriin. Johtopäätöksissä esitetään liikennemuotojakautumaan vaikuttamista (joukko-liikenteen käyttäminen), riskien tehokkaampaa vähentämistä, turvallisuuden parantamista ensisijaisesti kaksikaistaisilla

maanteillä taajamien ulkopuolella, tunnistettujen riskiryhmien turvallisuuden parantamista, kansainvälisten turvallisuusvertailujen tekemistä ja syvällisempien analyysien tekemistä.

Ruotsalaisten toimintamalli poikkeaa monelta osin Suomen nykyisestä käytännöstä. Ruotsissa ei uskota neuvottelukuntaan perustuvaan toimintamalliin, vaan hyödynnetään vahvempaa sitoutumista edellyttävää mallia paremman vaikuttavuuden johdosta. Kampanjoinnin osaltakin on eroavuutta siten, että Ruotsissa ei enää uskota siihen, että yleisillä kampanjoilla voitaisiin vaikuttaa tehokkaasti tieliikenteen turvallisuuteen. EU:n piirissä tehdyt uusimmat tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että kampanjoinnilla olisi kuitenkin hyviä vaikutuksia turvallisuuteen (De Dobbeler et.al. 2009).

3. Liikenteen hallinnonalan toimijoiden, Liikenneturvan ja Liikennevakuutuskeskuksen tehtävät

Liikenne- ja viestintäministeriö valmistelee suurelta osin tieliikenteen turvallisuutta koskevan lainsäädännön. Liikenneturvallisuuden parantamisessa noudatetaan valtioneuvoston vuonna 2012 tekemää periaatepäätöstä ja mm. valtioneuvoston liikennepoliittisen selontekoa hyödyntäen myös Liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan laatimaa esitystä. Toimintaan vaikuttavat luonnollisesti myös hallitusohjelman linjaukset.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimii yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa eri ongelmien ratkaisemissa. Liikenneturvallisuustyössä hyödynnetään eri hallinnon alojen keinoja ja tiivistä yhteistyötä ongelmia ratkaistaessa.

3.1 Liikenneministeriö

Valtioneuvoston asetuksen (405/2003) mukaan liikenne- ja viestintäministeriön tehtäviin kuuluvat mm. liikenneturvallisuusasiat sekä vaarallisten aineiden kuljetukset. Ministeriöiden roolien mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö johtaa, koordinoi ja ohjaa koko maan tieliikenteen turvallisuustyötä.

Liikenne- ja viestintäministeriön tärkeimmät tehtävät koskien tieliikenteen turvallisuutta ovat mm.:

- lainsäädännön valmistelu
- Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston tulosohjaus
- Liikenneturvan toiminnan valvonta
- tieliikenteen tutkijalautakuntatoiminnan valvonta.

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa poliittisen johdon tekemien päätösten toteuttamisesta hallinnonalalla ja omassa toiminnassaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa liikenneturvallisuustoiminnan strategisesta johtamisesta ministeriöiden yleisten toimintaperiaatteiden mukaisesti. Monien vuosien aikana liikenne- ja viestintäministeriön apuna tieliikenteen turvallisuustoiminnan kehittämisessä ovat olleet liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnat (asetus 964/2008), jotka on yleensä nimitetty toimimaan useiksi vuosiksi. Vuodesta 2000 lähtien käytäntönä on myös ollut, että valtioneuvosto vahvistaa kansalliset liikenneturvallisuustavoitteet ja toimintaperiaatteet neuvottelukunnan työn perusteella ja tekee valtioneuvoston periaatepäätöksen tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta.

Liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan tehtävänä on asetuksen mukaan avustaa liikenne- ja viestintäministeriötä valtakunnallisen liikenneturvallisuussuunnitelman valmistelussa, toteutuksessa ja seurannassa sekä muissa valtakunnallisen liikenneturvallisuuspolitiikan suunnitteluun, kehittämiseen ja yhtenäistämiseen liittyvissä kysymyksissä (asetus 964/2008). Neuvottelukunnassa ovat edustettuina liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto, Liikenneturva, Liikkuva poliisi, Liikennevakuutuskeskus, Suomen Kuntaliitto ry ja Pirkanmaan ELY-keskus.

Ministeriön mm. joukkoliikennettä, kevyttä liikennettä, esteetöntä liikkumista ja älyliikennettä koskevilla eri strategioilla vaikutetaan myös vahvasti turvallisuuteen.

Liikennehallinnon operatiivisista liikenneturvallisuustehtävistä vastaavat virastot, Liikenteen turvallisuusvirasto ja Liikennevirasto sekä ELY-keskukset yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

3.2 Liikenteen turvallisuusvirasto

Hallinnon uudelleen järjestelyn yhteydessä 2010 muodostettiin erillinen Liikenteen turvallisuusvirasto yhdistämällä Ajoneuvohallintokeskus (AKE), Ilmailuhallinto, Rautatievirasto sekä Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminto vastaamaan kaikkien liikennemuotojen turvallisuustoiminnasta ja toiminnan kehittämisestä. Lain mukaan (863/2009) Liikenteen turvallisuusvirasto vastaa liikennejärjestelmän sääntely- ja valvontatehtävistä, edistää liikenteen turvallisuutta ja kestävästä kehitystä sekä tuottaa liikenteen viranomaispalveluja. Lain mukaan viraston tehtävänä on huolehtia liikennejärjestelmän yleisestä turvallisuudesta ja turvallisuuden kehittämisestä.

Virastolla on laaja tehtäväkenttä kattaen paljon muitakin alueita kuin vain tieliikenteen. Tehtäviksi on mm. määritelty:

- huolehtia liikennejärjestelmän yleisestä turvallisuudesta ja turvallisuuden kehittämisestä
- rajoittaa liikenteen aiheuttamia ympäristöhaittoja
- huolehtia merenkulun ja ilmailun turvaamisesta
- valvoa erikseen säädetyn toimivaltansa puitteissa, että liikennejärjestelmässä noudatetaan sitä koskevia sääntöjä ja määräyksiä
- huolehtia kuljettajantutkintojen järjestämisestä ja hoitaa toimialansa verotus- ja rekisteröintitehtäviä sekä tietopalvelutehtäviä
- antaa toimialalla edellytettäviä lupia, hyväksyntöjä ja muita päätöksiä
- osallistua toimialansa kansainväliseen yhteistyöhön
- varautua toimialallaan huolehtimaan liikennejärjestelmän toimivuudesta poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

Viraston on myös huolehdittava myös niistä muista toimialansa viranomaistehtävistä, jotka sille erikseen säädetään.

Asetuksessa (865/2009) todetaan viraston toiminnan organisoinnista mm., että pääjohtaja johtaa Liikenteen turvallisuusvirastoa ja vastaa viraston toiminnan yleisestä kehittämisestä sekä valvoo, että virastolle kuuluvat tehtävät suoritetaan tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Liikenteen turvallisuusviraston tavoitteena ja tehtävänä tieliikenteen turvallisuudessa on saavuttaa tieliikenteen turvallisuudelle asetetut kansalliset tavoitteet. Viraston operatiivinen toiminta on järjestetty liikennejärjestelmän mukaisesti, ei liikennemuodoittain. Strategisista kysymyksistä vastaa tieliikennejohtaja.

Trafissa tieliikenteen tehtävissä työskentelee noin 170 henkilöä, eli noin kolmannes koko Trafin henkilöstöstä. Viime vuosina tieliikenteen henkilöstöä on lisätty strategia-, vaikuttamis (sääntely ja kehittäminen)-, analyysi- sekä tilastointitehtäviin.

Liikenne- ja viestintäviraston hallinnonalalla tieliikenne nähdään osana liikennejärjestelmää, mikä näkyy mm. viranomaistahojen organisoinnissa ja ohjauksessa. Esimerkiksi Trafin tehtäväksi on annettu liikennejärjestelmän turvallisuus- ja ympäristötilakuvan kehittäminen. Viime vuonna valmistui turvallisuustilakuva ja tänä vuonna valmistuu ympäristötilakuva. Tieliikenne on osa tätä laajempaa tilakuvaa. Lisäksi Trafilla on lukuisia viranomaistehtäviä kuljettajien pätevyyteen, kelpoisuuteen ja ajo-oikeuteen/ajokorttiin liittyen, myös tieliikenteessä. Vastaavasti Trafilla on lukuisia tehtäviä ajoneuvojen kelpoisuuteen ja rekisteröintiin ja verotukseen liittyen, myös tieliikenteessä. Trafilta, kuten muiltakin viranomaistoimijoilta edellytetään em. tehtävien kehittämistä (ml. T&K) sekä tiedottamista/viestintää. (Mynttinen, S. 2013)

Trafi vaikuttaa aktiivisesti EU-linjauksiin ja pyrkii yhdessä hallinnonalan muiden toimijoiden kanssa edistämään kansallisia toimenpiteitä linjausten suunnassa. Tieliikenteen kuolemien vähentäminen tavoitellusti sekä vakavien loukkaantumisten luotettavan määritelmän aikaansaaminen ovat sekä eurooppalaisia että kotimaisia kärkilynauksia.

Vastaavasti raskaan liikenteen vakavien onnettomuuksien vähentäminen sekä ajoneuvokannan uudistamisen edistäminen tulevat korostumaan jatkossa sekä eurooppalaisessa että kotimaisessa liikennepolitiikassa.

Liikenteen turvallisuusviraston ydintehtävät liittyvät mm. ajoneuvoihin, kuljettajiin, ja tietojärjestelmiin, lupiin ym.

Tiedotuksessa ja viestinnässä Trafi keskittyy moniin alueisiin, mm. mediatiedotteisiin, internetin hyödyntämiseen, esitteisiin, messuihin, infotapahtumiin ja ajoneuvoverolipun mukana menevät asiakkaille myös suoramarkkinointikirjeet. Valistuksessa hyödynnetään kampanjoita, jotka kattavat yleensä kaikki liikennemuodot. Tällä hetkellä käynnissä on Eläköön-kampanja (www.elakoon.fi). Tiedotus- ja viestintä on viestintäjohtajan vastuulla ja viraston viestintätoiminnossa on tällä hetkellä 6 henkilöä. Kustannuksista voi todeta, että esim. Eläköön-kampanjan kustannus on 600 000 euroa vuonna 2013 (Trafi maksaa siitä 500 000 euroa ja muut 100 000 euroa). (Mynttinen, S. 2013)

Tieliikenteen turvallisuusdirektiivin mukaisesti teiden osalta tarvitaan tieturvallisuusarvioitsijoita. Liikenteen turvallisuusviraston edellytetään vastaavan näiden tieturvallisuusarvioitsijoiden koulutuksen järjestämisestä.

Hallituksen maantielakiesityksen (39/2012) mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto valvoo, että toimivaltainen organisaatio suorittaa sille määrättyt turvallisuustehtävät. Erikseen on sovittava yksityiskohtaisten ohjeiden antaminen. Osana valvontaa viraston on myös varmistettava, että Liikennevirastolla on tieverkon suunnittelua, rakentamista, ylläpitoa ja liikenteenhallintaa varten tarvittavat turvallisuusohjeet ja menettelyt.

Liikenteen turvallisuusviraston toimintaa on selvitetty myös viraston ulkopuolisten asiantuntijoiden voimin (mm. Lampinen, R. 2009). Lampisen mukaan Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneturvan tehtävissä on päällekkäisyyttä. Se koskee selvittäjän mukaan lähinnä liikenneturvallisuustutkimusta ja osin viestintää ja turvallisuutta edistäviä aloitteita.

3.3 Liikennevirasto

Liikenneviraston tehtävät lähtevät lainsäädännöstä (Maantielaki, laki Liikenneviraston toiminnasta). Laki Liikennevirastosta määrittelee Liikenneviraston tehtäväksi vastata liikenteen palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä. Virasto edistää toiminnallaan koko liikennejärjestelmän toimivuutta, liikenteen turvallisuutta, alueiden tasapainoista kehitystä ja kestäväää kehitystä. Koska Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset toimivat tienpidon alueellisina toimijoina (tienpitoviranomaisina), Liikennevirasto vastaa ELY-keskusten toiminnallisesta ohjauksesta toimialallaan ja tienpidon yhteensovittamisesta yhdeksän ELY-keskuksen alueella. Ohjauksen välineinä ovat tienpidon rahoituksen jako ELY-keskuksille, tulostavoitteet, toimintalinjat ja ohjeet sekä toimintaa ohjaavat verkostot (liikenneturvallisuudessa liikenneturvallisuusverkosto ja liikennejärjestelmäpäälliköiden verkosto). (Nuutinen, P. 2013)

Laissa ja asetuksessa ei Liikennevirastolle ei ole määritelty yksityiskohtaisesti tieliikenteen turvallisuustehtäviä. Laissa todetaan mm., että Liikennevirasto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva keskushallinnon virasto, joka vastaa liikenteen palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä. Virasto edistää toiminnallaan koko liikennejärjestelmän toimivuutta, liikenteen turvallisuutta, alueiden tasapainoista kehitystä ja kestäväää kehitystä.

Viraston tehtävänä on ajatellen tieliikenteen turvallisuustyötä mm.

- ylläpitää ja kehittää liikennejärjestelmää yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa
- vastata merkittävien tiehankkeiden toteuttamisesta sekä ratojen ja vesiväylien suunnittelusta, ylläpidosta ja rakentamisesta
- vastata elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnallisesta ohjauksesta toimialallaan
- osallistua liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen
- huolehtia liikenteen hallinnasta ja sen kehittämisestä valtion liikenneväylillä ja meriliikenteessä myös valtion väylien ulkopuolella siten kuin siitä erikseen säädetään
- kehittää ja edistää liikenteen palveluja ja niiden markkinoiden toimivuutta
- kehittää julkisen liikenteen toimintaedellytyksiä sekä myöntää merenkulun ja muiden liikennemuotojen edistämiseen tarkoitettuja avustuksia.

Liikennevirastosta annetun lain (862/2009) mukaan virasto vastaa liikenteen palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä. Liikennevirastoon yhdistettiin Ratahallintokeskus, Merenkulkulaitos sekä Tiehallinnon keskushallinto. Maanteiden osalta virasto vastaa merkittävien tiehankkeiden toteuttamisesta sekä elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) toiminnallisesta ohjauksesta. ELY-keskusten toiminnan tavoitteista sovitaan vuosittaisissa tulossopimuksissa. Hallituksen esityksessä maastoliikennelaiksi todetaan edelleen, että virasto sitoutuu asetettuihin turvallisuustavoitteisiin ja edistää niitä käytettävillä olevilla resursseilla. Liikenneviraston päämääränä on suunnitella ja toteuttaa tehokkaita toimia tieverkon turvallisuusongelmien ratkaisemiseksi ja liikennekuolemien vähentämiseksi yhteistyössä muiden tahojen kanssa sekä kehittää toimintaa.

Liikennevirasto toimii Maantielain mukaisessa valtion tienpitäjän roolissa. Maantielain mukaan Liikennevirasto on tieinfrastruktuurin turvallisuuden hallinnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/96/EY (tieinfrastruktuuria koskeva turvallisuudirektiivi) 2 artiklassa tarkoitettu toimivaltainen organisaatio. Lisäksi se on Euroopan laajuisen tunnelien turvallisuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/54/EY4 artiklassa tarkoitettu hallintoviranomainen. Tieinfraturvallisuudirektiivin osalta Liikennevirasto määrittelee direktiivin mukaiset menettelyt ja toimintamallit ja varmistaa niiden käyttöönoton ELY-keskuksissa. ELY-keskukset noudattavat menettelyitä tienpidon toiminnassa (suunnittelu, rakentaminen, kunnossapito). Tunnelihallintoviranomaisen tehtävän vaatimia toimia hoitaa Liikennevirastossa yksi henkilö, joka toimii lähellä operatiivista toimintaa antaen lausuntoja ja kannanottoja eri vaiheissa tunnelin toteutusta (suunnittelu, rakentaminen, käyttöönotto, kunnossapito). Liikennevirasto vastaa myös Älyliikenteen direktiivin eräiden ensisijaisten toimien kuten turvatietopalveluiden ja ajantasaisten liikennetietopalveluiden toteuttamisesta Suomessa. (Nuutinen, P. 2013)

Tieturvallisuudirektiivin työnjako on Liikenneviraston ja Trafikin kesken esitetty Maantielain luvussa 3a Tieturvallisuuden hallinta Euroopan laajuisen tieverkon maanteillä.

Tavoitteet tienpidon operatiiviseen toimintaan viedään ELY-keskusten toiminnallisiin tulostavoitteisiin. Tavoitteet on asetettu päämääräluonteisina kolmivuotiskausille ja mitattavina vuosikohtaisesti. Vuonna 2013 asetettiin ELY-keskuksille turvallisuustavoite, jossa mittarina ovat laskennalliset turvallisuustoimet ja poikkihallinnollinen turvallisuustoiminta ja tämä sitten laskennallisesti henkilövahinkoihin johtaneiden onnettomuuksien vähenemänä (heva-vähenemä). Tavoitteena on vähentää tienkäyttäjän riskiä joutua vakavaan liikenneonnettomuuteen ja sitä kautta myös henkilövahinkoon johtaneiden onnettomuuksien määrää (valtakunnallisesti 23,0 laskennallinen onnettomuusvähenemä). Lisäksi ELY-keskusten edellytetään parantavan poikkihallinnollisen liikenneturvallisuusyhteistyön keinoin liikenteen turvallisuutta. Toimet keskitetään Tie- ja liikenteen turvallisuussuunnitelman 2014 painopistealueille ja niitä täydentävään ELY-keskusten alueelliseen ja paikalliseen yhteistyöhön. ELY-ohjauksessa toimii lisäksi Lii-

kenneturvallisuusverkosto, jossa Liikenneviraston ja ELY:jen lisäksi on jäsenet myös Trafista ja LVM:stä. (Nuutinen, P. 2013)

Tieturvallisuustehtävissä Liikennevirastossa toimii tällä hetkellä täysipäiväisesti yksi henkilö ja vuosittainen panostus on noin 5 htv:tä (koordinointi, tulosohejaus, onnettomuustiedon hallinta, tekniset ratkaisut ym.). Liikennevirasto kehitti 1.7.2013 käynnistyneessä organisaatiossa myös liikenneturvallisuustyön organisointiaan, keskittäen sen pääsääntöisesti yhteen yksikköön. Henkilömäärä viimeisen viiden vuoden aikana on erikseen nimetyissä tieturvallisuustehtävissä Liikennevirastossa merkittävästi vähentynyt, arviolta jopa neljännekseen. (Nuutinen, P.)

3.4 ELY-keskukset

Hallituksen esityksessä maantielaiksi (HE 39/2012) todetaan, että ELY-keskukset hoitavat niille säädettyjä tehtäviä liikennejärjestelmän toimivuuden, liikenneturvallisuuden, tie- ja liikenneolojen, maanteiden pidon sekä julkisen liikenteen järjestämisen toimialoilla. ELY-keskus vastaa maantiehankkeiden suunnittelusta, niiden rakentamisesta merkittäviä tiehankkeita lukuun ottamatta sekä maanteiden hoidosta ja ylläpidosta Liikenneviraston toiminnallisen ohjauksen mukaisesti. ELY-keskusten ohjaus jakaantuu sekä työ- ja elinkeinoministeriölle että liikenne- ja viestintäministeriölle.

ELY-keskusten liikenneturvallisuustyötä ohjaavat valtioneuvoston, liikenne- ja viestintäministeriön sekä Liikenneviraston linjaukset. ELY-keskukset jatkavat lääninhallituksen liikenneturvallisuustyötä ja ohjaavat seudullista ja paikallista liikenneturvallisuussuunnittelua.

Alueellista liikenneturvallisuustyötä ohjaa ELY-keskusten vetämät alueelliset poikkihallinnolliset liikenneturvallisuusryhmät, joiden tehtävänä on valtakunnallisten liikenneturvallisuustavoitteiden jalkauttaminen aluetason liikenneturvallisuustyöhön, kuntien liikenneturvallisuustyön tukeminen ja eri tahojen liikenneturvallisuustyön yhteensovittaminen.

Alueelliset poikkihallinnolliset liikenneturvallisuusryhmät työstävät yleensä alueelle tai useille alueille samanaikaisesti liikenneturvallisuussuunnitelman. Ryhmään kuuluu mm. edustajia ELY:stä, poliisista, pelastustoimesta, maakuntaliitoista, Liikenneturvasta. Liikenneturva on vahvasti mukana yhteistyössä. Työryhmä suunnittelee myös alueensa liikenneturvallisuuden kattohankkeet esimerkiksi koulutuksen ja kampanjoinnin alalta. Vuosittain järjestetään liikenneturvallisuusseminaareja, joissa kohteena ovat kuntien ja sidosryhmien edustajat. (Klang, J. 2013)

3.5 Liikenneturva

Laki liikenneturvasta (278/2003) määrittelee organisaation tarkoituksen siten, että Liikenneturva, ruotsinkieliseltä nimeltään Trafikskyddet, on julkisoikeudellinen yhdistys, joka toimii valtakunnallisena liikenneturvallisuustyön keskusjärjestönä.

Liikenneturvan tarkoituksena on liikenneturvallisuuden edistäminen tiedotuksen, valistuksen ja koulutuksen keinoin.

Lain 3. pykälän mukaan Liikenneturvan tehtävänä on

1. harjoittaa liikenneturvallisuutta koskevaa tiedotus-, valistus- ja koulutustoimintaa
2. harjoittaa Liikenneturvan toimintaa palvelevaa tutkimusta
3. opastaa ja yhteensovittaa jäsenjärjestöjen liikenneturvallisuustyötä sekä
4. tehdä aloitteita ja toimia muutoinkin liikenneturvallisuuden hyväksi.

Liikenneturvan toimielimiä ovat keskusjärjestön kokous ja hallitus. Liikenneturvalla on toimitusjohtaja. Muista toimielimistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Keskusjärjestön kokouksen muodostavat keskusjärjestöjen jäsenet. Laissa määritellään myös erikseen eri toimielinten tehtävät.

Laissa määrätään myös toiminnan rahoituksesta (7 §). Lain mukaan rahoitukseen voidaan käyttää liikennevakuutuslain liikenneturvallisuuden edistämiseen tarkoitettulla maksulla kerättäviä varoja ja muita tähän tarkoitukseen osoitettuja varoja sekä jäsenmaksuista ja suoritteista kertyviä tuloja.

Liikenne- ja viestintäministeriö ohjaa ja valvoo Liikenneturvan toimintaa ja vahvistaa vuosittain varojen käyttösuunnitelman.

Asetuksessa (973/2003) vahvistetaan Liikenneturvan tehtävät kuten laissakin. Muina tärkeinä toimintaan vaikuttavina seikkoina todetaan mm., että

- Liikenneturva on oikeuskelpoinen julkisoikeudellinen yhdistys. Sen kotipaikka on Helsingin kaupunki ja toimialue koko maa.
- Keskusjärjestön kokouksia on varsinainen kokous ja ylimääräinen kokous (kevät- ja syyskokous).
- Keskusjärjestön kokous käsittelee edellisen vuoden toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen sekä keskipitkän aikavälin suunnitelman.
- Hallituksen tehtävänä on mm. huolehtia toiminnan kehittämisestä, valvoa talouden ja varojen hoitoa ja valmistella keskusjärjestön kokouksessa käsiteltävät asiat ja mm. käsitellä toimintaa koskevat periaatteelliset asiat.
- Liikenneturvalla on johtoryhmä, joka toimii toimitusjohtajan neuvoa-antavana elimenä.
- Liikenneturvan on vuosittain toimitettava liikenne- ja viestintäministeriölle keskipitkän aikavälin toiminta- ja taloussuunnitelma.

3.6 Liikennevakuutuskeskus

Liikennevakuutuskeskus (LVK) vastaa tieliikenteen tutkijalautakuntatoiminnan järjestämisestä ja pitää myös vakuutusyhtiöiden tieliikenteen onnettomuustilastoa. LVK julkaisee vuosittain myös kaikkien vakuutusyhtiöiden tieliikenneonnettomuuksien tiedot.

Liikennevakuutuskeskuksen onnettomuustutkinnan strategian mukaan tehtävänä on liikenneturvallisuuden parantaminen tutkinnan avulla ja turvallisuuden luominen onnettomuustiedoista. Toimintaperiaatteina on mm. (Liikennevakuutuskeskus 2013):

- Tutkijalautakunnat tuottavat ajankohtaista tietoa liikenteen riskitekijöistä ja tekevät vaikuttavuudeltaan tehokkaita ehdotuksia turvallisuuden parantamiseksi.
- Tutkinta-aineistosta muokataan helposti ja monipuolisesti hyödynnettävissä olevaa tietoa.
- Tietoa välitetään aktiivisella yhteistyöllä.

Tutkijalautakuntatoiminnalla on Suomessa pitkä historia ja se pyrkii erityisesti etsimään keinoja tieliikenneonnettomuuksien torjumiseksi. Toiminta on säädelty lailla (laki tie- ja maastoliikenne-onnettomuuksien tutkinnasta (24/2001). Lain mukaan maantie onnettomuuksien tutkintaa varten on liikenne- ja viestintäministeriön asettama liikenneonnettomuuksien tutkinnan neuvottelukunta sekä tarvittava määrä tutkijalautakuntia. Lain mukaan Liikennevakuutuskeskus (LVK) huolehtii liikenneonnettomuuksien tutkinnan ylläpitämisestä, yleisestä järjestämisestä, suunnittelusta ja koulutuksesta siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Lain mukaan liikenneonnettomuuksien tutkinnan neuvottelukunta on toimintaan osallistuvien tahojen yhteistyöelin, joka ohjaa tutkimustoimintaa ja

1. päättää liikenneonnettomuuksien tutkinnan päälinjoista ja tavoitteista

2. tekee liikenne- ja viestintäministeriölle esityksen seuraavan vuoden liikenne-onnettomuus-tutkintaa koskevaksi toimintasuunnitelmaksi
3. valvoo toimintasuunnitelman toteutumista ja
4. hyväksyy työjärjestyksen, joka koskee liikenneonnettomuuksien tutkintatoiminnan yksityiskohtaista järjestämistä ja siihen osallistuvien henkilöiden tehtäviä.

Neuvottelukunnassa ovat edustettuina liikenne- ja viestintäministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, opetusministeriö, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto ja Liikennevakuutuskeskus. Valtioneuvoston asetuksella säädetään muista neuvottelukunnassa edustettuina olevista tahoista. Neuvottelukunta voi kutsua asiantuntijoita. Liikenne- ja viestintäministeriö asettaa neuvottelukunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja määrää sen jäsenet ja näille kullekin henkilökohtaisen varajäsenen.

Liikennevakuutuskeskus tukee kaikissa maakunnissa toimivia tutkijalautakuntia, joiden jäsenet nimittää neuvottelukunta. Tutkijalautakunnat tutkivat kaikki kuolemaan johtaneet tieliikenteen onnettomuudet ja myös muita onnettomuuksia laaditun suunnitelman mukaisesti ja viime aikoina myös vakavia henkilövahinkoihin johtaneita onnettomuuksia. Tutkijalautakuntien jäsenet saavat toimintaan osallistumisestaan pienen palkan asetuksella säädetyn palkkion ja toimivat yleensä jossain muussa päätehtävässä.

Liikennevakuutuskeskuksen toiminta rahoitetaan täysin liikenneturvallisuuskasusta kuten Liikenneturvankin toiminta ja on noin 2 milj. euroa vuodessa. Siitä noin 85 % kohdistuu tutkijalautakuntatoiminnan hoitamiseen.

4. Tieliikenteen turvallisuustoiminnan organisoinnin ja työnjaon kehittäminen

4.1 Turvallisuustoiminnan tehtävät ja työnjako, taustaa

Tieliikenteen turvallisuustoiminnassa tärkeimmät kokonaisuudet liittyvät liikennejärjestelmään, liikenteen hallintaan, ihmiseen, liikennevalvontaan, liikennevälineisiin, verkostoihin, pelastustoimintaan, terveydenhuoltoon ja tilastointiin. Liikennehallinnon keskeisiä tieliikenteen turvallisuuteen vaikuttavia toimintoja ovat mm.:

- turvallisuustoiminnan hallinta- ja ohjausmenetelmän kokoonpano
- toiminnan koordinointi, ohjaus ja valvonta
- vaikuttaminen liikkujien valintoihin, toimintakykyyn ja käyttäytymiseen liikenteessä
- liikennevalvonta
- liikenteen hallinta ja ohjaus
- liikennekoulutus
- ammattiliikenteen kehittäminen
- ajoneuvojen liikennekelpoisuus
- liikenneverkkojen palvelutaso ja kunto
- joukkoliikenteen toimivuus
- yhteistyö toimintojen sijoittelussa.

Valtion talouden tarkastusviraston raportissa on tarkasteltu eri liikennemuotojen liikenneturvallisuustoiminnan organisointia. Siinä on todettu, että valtion liikennehallinnon virastouudistuksen yhteydessä muodostettiin uudet virastot ja sovittiin alustavasti niiden työjaosta vuonna 2010. Liikenteen turvallisuusviraston tehtävänä olisi perustelumistion mukaan huolehtia liikennejärjestelmän yleisestä turvallisuudesta ja turvallisuuden kehittämisestä. Tehtävän hoitamisessa virasto harjoittaisi valvontaa, myöntäisi turvallisuustodistuksia ja hyväksyisi toimijoiden turvallisuusjärjestelmät tai vastaavat järjestelmät. Vastaisuudessa selvitettäväksi jätettiin onko Trafille osoitettava turvallisuusvalvonta myös tieverkon turvallisuuden sekä tieverkon tunneleiden ja TEN-tieverkon turvallisuuden valvojana. (VTV 2011)

Liikenteen turvallisuusviraston toimintaa koskevassa selvityksessä on todettu, että Liikennevirastolla tulisi olla turvallisuuteen liittyvistä tehtäväkentistä Trafin hyväksymä turvallisuusjohtamisjärjestelmä. Trafin valvonta tapahtuisi käytännössä turvallisuusjärjestelmän auditoinnin kautta (Lampinen, R. 2011).

Liikenne- ja viestintäministeriö on vuonna 2011 käynnistänyt projektin, jossa selvitetään tieliikenteen turvallisuustoiminnan organisointia, työnjakoa ja toimintaperiaatteita. Projektiryhmä on esittänyt Liikenteen turvallisuusviraston osalta mm. että se varmistaisi turvallisuuden huomioonottamisen määräyksissä ja ohjeissa, muodostaisi menetelmät liikennejärjestelmän turvallisuustilan seuraamiseksi ja tuottaisi käyttöön tilan seurantatiedot.

VTV:n tarkastusraportin mukaan ELY-keskusten ohjaus on jäänyt kattavasti tarkastelematta hallinnonalan virastouudistuksessa. Entisiä Tiehallinnon toimialan tehtäviä ja resursseja on vain jaettu ELY-keskuksille. Trafilla ei kuitenkaan ole suoraa ohjausvaltaa ELY-keskuksiin, vaikka ne hoitavat alueellista toimintaa myös tieliikenteen turvallisuuden osalta.

Vuoden 2010 virastouudistuksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö keskittyy hallinnonalan strategiseen ohjaukseen ja virastot vastaavat operatiivisista tehtävistä. Tarkastushavaintojen mukaan Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston työnjako ei ole vielä selkeä.

Liikenneturvan rooli tieliikenteen turvallisuustoiminnassa on ollut toimia keskusjärjestönä ja vastata erityisesti turvallisuutta koskevasta tiedottamisesta, valistuksesta ja koulutustoiminnasta. Liikenneturva on jo vuosia vastannut käytännössä olennaisista tieliikenteen turvallisuuteen liittyvistä kansallisista kampanjoista ja EU:nkin kanssa yhteistyössä tehdyistä kampanjoista.

4.2 Työnjakoon liittyviä keskeisiä kysymyksiä

Tieliikenteen turvallisuustoiminnan työnjakoon ja sen ajankohtaisuuteen vaikuttaa luonnollisesti toimintaympäristön kehitys, uusiutuvat tarpeet ja vaatimukset, EU:n toiminta, turvallisuuskehitys ym. asiat.

Liikenneturvallisuustyön kokonaisuus

Suomessa ja myös muualla Euroopassa sekä maailmalla liikenne aletaan nähdä entistä selvemmin kokonaisuutena, liikennejärjestelmänä, jossa liikennemuodot tekevät yhteistyötä ja palvelevat liikkumisen ja kuljettamisen tarpeita. Tämän ja tietysti myös toiminnan tehokkuuden johdosta liikenteen toiminta on pyritty jäsentämään liikenteen kokonaisuuden näkökulmasta eikä liikennemuodoittain. On muodostettu järjestelmätasosta lähteviä organisaatioita kuten meillä Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto. Tieliikenteen turvallisuus on tällöin vain yhden liikennemuodon osuus kokonaisuudesta. Virastot huolehtivat tietysti edelleen tieliikenteen turvallisuudesta, mutta vastaavat samanaikaisesti laajasta liikenteeseen liittyvästä tehtäväkentästä.

Virastojen välinen työnjako on joiltain osin jäänyt tekemättä tai jätetty määriteltäväksi myöhemmin. On myös esitetty, että työnjaossa on päällekkäisyyttä ja siitä johtuvaa tehottomuutta.

Erotuksena hallinnon alan virastoista Liikenneturvan tehtävät keskittyvät suurelta osin tieliikenteen turvallisuuden parantamiseen ja siinä erityisesti kaikkien liikkujien toimintaan ja siihen vaikuttaviin tekijöihin.

Liikennemuotojen turvallisuuden ongelmat ja tarvittavat kehittämistoimenpiteet eroavat huomattavasti. Tieliikenteessä mukana ovat päivittäin mukana lähes kaikki kansalaiset. Lento- ja rautatieliikenne perustuu pääosin ammattimaiseen toimintaan, jota tuetaan mm. tehokkaalla liikenteen hallinnalla ja ohjauksella.

Liikenneonnettomuuksien perusteella tarkasteltuna suurimmat ongelmat ovat tieliikenteessä, joten vaikuttavuuden aikaansaaminen edellyttää erityistä paneutumista tieliikenteen ongelmien ratkaisemiseen vähättelemättä suinkaan muiden liikennemuotojen turvallisuusongelmia.

Liikennejärjestelmätasoisessa toiminnassa tulevaisuuden keskeiset haasteet on selvitetty sekä kansallisella tasolla että EU-yhteistyössä. Tällöin tieliikenteen turvallisuus ei ole ainoa suuri pitemmän aikavälin haaste, joka liittyy liikennejärjestelmän kehittämiseen. Esille nousee erityisesti kestävä liikenteen kehittäminen ja mm. energiaongelmat, hiilivapaa liikkuminen, logistiikka, joukkoliikenteen kehittäminen. Tuloksellisen ja eri tavoitteiden suhteen tasapainoisen toimintamallin kehittäminen on vaativa tehtävä liikenteen hallinnonalalle.

Vertailuna voidaan todeta, että esim. Ruotsissa tieliikenteen ja rautatieliikenteen turvallisuudesta huolehditaan yhteisessä virastossa ja vesi- ja lentoliikenne ovat turvallisuuden kannalta omien organisaatioiden vastuulla.

Liikenneturvallisuustyössä tarvitaan hyvää viranomaistoimintaa ja yhteistyötä, mutta sen lisäksi myös järjestöjen ja vapaaehtoista työtä tekeviä toimijoita täydentämään viranomaistoimintaa.

Tieliikenteen turvallisuuskehitys ja hallinta

Tieliikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrä on viime vuosina vähentynyt, mutta kehitys ei ole yltänyt kunnolla asetettuihin tavoitteisiin. Tehtyjen vertailujen mukaan Suomi on lisäksi jäämässä jälkeen johtavien maiden hyvästä turvallisuuskehityksestä.

Tieliikenteen kansallinen turvallisuustoiminnan malli on pysynyt luoteeltaan pitkään lähes samanlaisena, vaikka toimintaympäristössä ja toimijoiden rooleissa on tapahtunut huomattavia muutoksia. Edelleen liikenne- ja viestintäministeriön apuna tieliikenteen turvallisuustoiminnan kehittämiseksi toimii monista toimijoista koottu tieliikenneturvallisuusasian neuvottelukunta. Valtioneuvosto tekee sitten yleensä periaatepäätöksen tieliikenteen turvallisuustoiminnan suuntaamisesta.

Tällä neuvottelukuntaan perustuvalla mallilla on haluttu kytkeä kaikki tarvittavat tahot mukaan turvallisuuden kehittämiseen. Malli on kuitenkin peräisin niiltä ajoilta, jolloin turvallisuustyön haluttiin laajenevan käsittämään eri alueiden toimijat ja jolloin tavoitteellinen ja pitkäjänteinen toiminta piti vakiinnuttaa turvallisuustyöhön. On perusteltua arvioida tilannetta uudelleen, koska liikenteen alueella niin hallinnossa kuin muillakin alueilla sekä toimintaympäristössä on tapahtunut huomattavia muutoksia. Eräitä keskeisiä nykytilanteen ongelmia ovat sitoutuminen, panostus, seuranta ja reagointi ml. reagointinopeus ja vaikuttavuuden aikaansaaminen.

Liikenneviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston yhteistyö

Liikenneviraston edeltäjänä toimi Tiehallinto tieliikenteen osalta. Se oli perinteisesti tieliikenteen turvallisuuden vahva toimija. Liikenneviraston rooli tieliikenteen turvallisuustyössä ei ole olennaisesti muuttunut, vaikka toimintatavat ovat muuttuneet huomattavasti. Liikennevirasto huolehtii yhdessä ELY:n kanssa siitä, että tieverkosto on mahdollisimman turvallinen liikenneympäristö.

Liikenteen turvallisuusviraston roolina on maantielain hengessä hoitaa oma osuutensa tieliikenteen turvallisuustyössä ja valvoa turvallisuustoimintaa kuten EU:n turvallisuusedirektiivi edellyttää. Edelleen on vielä tarkasti sopimatta miten roolit sovitetaan ja miten Liikenteen turvallisuusviraston pitää toimia yhteistyössä. Liikenneviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston yhteistyökysymysten ratkaiseminen on jo käynnissä.

Liikenteen turvallisuusviraston tehtäviä laajennettaisiin tieliikenteen osalta siten, että sille määriteltäisiin tieliikenteen turvallisuutta koskeva valvontarooli. Virasto hyväksyisi ja auditaisi jatkossa Liikenneviraston tieliikenteen turvallisuusjohtamisjärjestelmää (eli Liikenneviraston toimintajärjestelmän tieliikennettä koskevat osat). Auditoinnin tarkoituksena olisi järjestelmätasolla varmistaa, että turvallisuusnäkökulma on otettu huomioon Liikenneviraston johtamisjärjestelmässä myös tieliikennettä koskevien toimintojen osalta ja että virasto toimii tämän mukaisesti. Tämä valvontatehtävä kattaisi myös maantietunneleita koskevien tehtävien hoitamisen sekä tienpidon teknisten ohjeiden antamista koskevan prosessin. (Mynttinen, S. 2013)

Tieliikenteen turvallisuustoimintaan liittyy myös monia sellaisia tehtäviä, joiden tuloksia tarvitaan molemmissa virastoissa ja jotka ovat yhteisiä. Näistä tärkeimpiä ovat viestintä, tilastointi ja tutkimus- ja kehittämistoiminta.

Liikenneturvan toiminta

Liikenneturva toimii julkisoikeudellisena yhdistyksenä ja liikenneturvallisuuden valtakunnallisena keskusjärjestönä. Liikenneturvan tarkoituksena on liikenneturvallisuuden edistäminen tiedotuksen, valistuksen ja koulutuksen keinoin. Liikenneturvalla on myös koko maan kattavaa alueellista toimintaa ja toimipisteet 11:sta paikassa Helsingin lisäksi. Liikenneturvan toiminta-alueet ovat säilyneet samoina jo usean vuoden ajan

koskien erityisesti tieliikenteen turvallisuutta. Sen operatiivista toimintaa on vuosien aikana pyritty kehittämään eri tavoin.

Liikenneturvan henkilövuodet ovat noin 46/vuosi ja niiden on arvioitu pysyvän samalla tasolla myös lähivuosina. Toiminnan vuosittaiset kustannukset ovat 6–7 milj. euroa, joista noin 97 % saadaan vakuutusyhtiöiltä kerättävän liikenneturvallisuusmaksun kautta.

Liikenneturvan nykyinen toiminta kattaa sellaisia tehtäviä, jotka ovat luonteeltaan lähellä viranomaistehtäviä kuten tiedotusta ja viestintää. Liikenneturva kokoaa järjestöt ja vapaaehtoista työtä tekevät toimijat mukaan turvallisuustyöhön. Liikenneturva pyrkii myös olemaan vahva alan vaikuttaja ja toimija, mikä voi aiheuttaa myös kitkaa turvallisuustoiminnan johtamisessa. Liikenneturvaa ei voida tulosohjata kuten liikennehallinnon virastoja liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Alueellinen toiminta

Tieliikenteen alueellisesta turvallisuustoiminnasta vastaavat ELY-keskukset Liikenneviraston ohjauksessa yhteistyössä alueellisten eri toimijoiden kanssa. Alueellinen toiminta on jatkanut vanhaa ja edelleen ajankohtaista toimintatapaa, jossa alueiden toimijat laativat ja toteuttavat yhteistyössä laaja-alaisia liikenneturvallisuussuunnitelmia ja kehittävät turvallisuutta toiminnan strategioiden ja ohjeiden mukaisesti.

ELY-keskusten resurssit tieliikenteen turvallisuustyöhön ovat aika vähäiset ja paljon tarvittavaa työtä jää muiden organisaatioiden kuten kuntien vastuulle. Liikenneturva on merkittävä alueellinen toimija ja tuo yhteistyöhön mm. tarvittavaa viestinnän, tiedottamisen ja opetukseen liittyvää osaamista sekä aineistoja kaikille toimijoille. Poliisi on kuntien ohella keskeisiä alueellisen turvallisuustyön tekijöitä.

Alueellista toimintaa olisi syytä tarkastella myöhemmin ihan erikseen, jotta turvallisuustyöhön saataisiin riittävästi tehokkuutta lisää.

Liikenneonnettomuuksien tutkinta ja vakuutusyhtiöiden tilastot

Liikennevakuutuskeskus vastaa tieliikenteen tutkijalautakuntatoiminnan järjestämisestä (Laki tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta 24/2001). Tutkijalautakuntia on joka maakunnassa ja kaikki kuolemaan johtaneet tieliikenneonnettomuudet tutkitaan. Toiminnan vuosikustannukset ovat noin 2 milj. euroa ja ne katetaan vakuutusyhtiöiltä kerättävän liikenneturvallisuusmaksun kautta. Tällä rahoituksella huolehditaan myös mm. vakuutusyhtiöiden onnettomuustietojen kokoamisesta ja käyttöön saamisesta.

On edelleen aiheellista seurata mikä on tutkijalautakuntatoiminnan merkitys liikenneturvallisuustyössä, kun tietoja on jo kerätty, tutkittu ja hyödynnetty monien vuosien ajan ja suuronnettomuudet kuitenkin tutkii Onnettomuustutkintakeskus (OTKES). Turvallisuustutkimusten metodien selvittämisen yhteydessä on myös usein pohdittu, antaako tapaustutkimus todella mahdollisuuden tuottaa tehokkaasti merkittävää uutta tarvittavaa turvallisuustietoa.

Tutkijalautakuntatoiminnan perusteella tehdään kuitenkin jatkuvasti merkittäviä aloitteita turvallisuuden parantamiseksi ja jo monien vuosien aikana kerättyjä tietoja voidaan nopeasti ja helposti hyödyntää tarvittavissa uusissa tutkimuksissa ja selvityksissä kun ongelmia ilmenee. Toisaalta, tutkijalautakuntatyössä selvitetään nykyisin lähes kaikki kuolemaan johtaneet onnettomuudet, perusteena mm. riittävän aineiston saaminen, kun aikaisemmin tyydyttiin pienempiin tapausmääriin.

Liikenneturvallisuuden viestintä ja kampanjointi

Liikennehallinnon toimijat viestivät ja tiedottavat kukin tieliikenteen turvallisuuteen liittyvistä toimistaan normaalin käytännön mukaisesti. Liikenteen hallinnonala toimii tiiviissä yhteistyössä, johon osallistuu luonnollisesti myös Liikenneturva.

Liikenteen turvallisuusvirasto tuottaa turvallisuuteen liittyviä mediatiedotteita, aineistoja internetiin, esitteitä ja mm. ajoneuvoverolipun mukana asiakkaille menevät suoramarkkinointikirjeet. Trafi osallistuu erilaisiin messuihin ja infotapahtumiin ym. Valistuksen osalta Trafi on johtanut myös kampanjoita mm. tällä hetkellä kakkia liikenne-
muotoja koskeva Eläköön-kampanja (www.elakoon.fi).

Liikenneviraston liikenneturvallisuustiedottaminen painottuu operatiiviseen tekemiseen ja sen ennakoivaan tiedottamiseen valtakunnallisella tasolla (esim. talvinopeusrajoitusten käyttöönotto, hirvieläinonnettomuudet, turvallisuustilanne maanteillä, auto-
maattivalvonta yhteistyössä poliisin kanssa). Liikennevirasto on panostamassa vahvasti myös Älyliikenteen direktiivin mukaisten liikenteen turvatiedotuspalveluiden käyttöönottoon Suomessa ja etenkin turvallisuus- ja sujuvuuskriittisillä vilkasliikenteillä väylillä kaupunkialueiden läheisyydessä.

Viestinnän valmistelijana toimivat ko. aihealueen asiantuntijat apunaan Liikenneviraston viestinnän asiantuntijat. Valtakunnallisessa viestinnässä pidetään ennalta ELY-keskukset tietoisina, jotta seudullinen media saa paikallisväriä tiedottamisessa. Liikenneviraston oma tiedottaminen painottuu valtakunnallisten liikenneturvallisuusaiheiden viestintään, panostus on vähentynyt henkilöresurssien vähenemisen myötä. Liikennevirasto on mukana muutamissa alan yhteisissä liikenneturvallisuuskampanjoissa vuosittain, useampivuotisesta on esimerkkinä Eläköön.fi-kampanjointi. Rahallinen panostus on pieni.

Tieliikenteen tiedotus- ja valistuskampanjoita tehdään alueellisella tasolla ELY-keskuksissa yhdessä alueen eri sidosryhmien ja alueen Liikenneturvan paikallisyksikön kanssa. Em. toiminta kuuluu mm. ELY-keskusten liikenneturvallisuuden tulostavoitteeseen. (Nuutinen, P. 2013)

Liikenneturvallisuuskampanjoinnilla ja yhteistyöllä on pitkät perinteet. Yhteistyötä on ollut erityisesti liikenneraittius-, vesiturvallisuus-, tasoristeys- ja tieliikenneturvallisuuden kampanjoissa. Kampanjointia on ollut yleisesti jonkin turvallisuusaiheen ympärillä tai sitten esim. lakimuutosten yhteydessä. Tieliikenneturvallisuuskampanjoinnin koordinoitua varten 1990-luvulla muodostettiin liikenneturvallisuusviestintää koordinoiva yhteistyöryhmä. Ryhmää veti aluksi LVM ja sittemmin Liikenneturva. Ryhmässä olivat mukana Ajoneuvohallintokeskus AKE, Tiehallinto, Liikennevakuutuskeskus, Tieliikelaitos, poliisi sekä ammattiliikenteen järjestöt. Kampanjointia hoiti Liikenneturva.

Vuonna 2006 liikennekampanjointi-työryhmä laati mietinnön, jonka mukaisesti yhteiskampanja jatkui virallisesti asetettuna yhteistyöryhmänä Valppain mielin -teeman alla. Tarkoituksena oli sitoa eri tieliikenteen liikenneturvallisuuskampanjat saman sateenvarjon alle niin että eri toimijat käyttäisivät kampanjatunnusta myös omassa viestinnässään. Kampanjoinnista tehtiin selkeät sopimukset. Mukana olivat samat tahot kuin epämuodollisessa yhteistyöryhmässä. Liikenneturva vastasi kampanjoinnin toteutuksesta. (Jokela, A. 2013)

Taulukko 1. Liikenneturvallisuuden yhteiskampanjoiden kustannukset vuosittain (euroa/v).

Alue	2009	2010	2011	2012	2013
valppain mielin	466 000	309 000	0	0	0
tasoristeys	100 400	100 000	100 000	0	0
mopokampanjat		145 000	92 000	0	0
liikenneraittius	250 000	190 000	190 000	190 000	0
vesiturvallisuus	220 000	265 000	146 000	115 000	20 000
eläköön			302 000	360 000	605 000
YHTEENSÄ	1 036 400	1 009 000	830 000	665 000	625 000

Liikennehallinnon virastouudistuksen jälkeen LVM siirsi liikenneturvallisuusviestinnän yhteiskampanjoiden vetovastuun Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille. Kampanjointiin haluttiin tuoda mukaan liikennejärjestelmääjattelu ja kampanjoida eri liikennemuo- doista saman teeman alla. Samalla pyrittiin keräämään kaikki eri liikenteen ja liiken- neturvallisuuden parissa toimivat viranomaiset ja järjestöt saman teeman alle.

Eläköön!-liikenneturvallisuuskampanja lanseerattiin loppuvuodesta 2011. Kattokam- panja pitää sisällään kaikki liikenne- ja liikkumismuodot, tie- ja vesiliikenteen lisäksi myös raideliikenteen, ilmailun ja ylipäätään ihmisen liikkumisen kokonaisuudessaan. Kampanjan taakse on koottu laaja verkosto. Siihen ei kuitenkaan ole otettu mukaan yrityksiä. Koko verkostoa ja liikenneturvallisuusviestinnän koordinaatioryhmää vetää Trafi. Koordinaatioryhmässä ovat mukana LVM, Liikenneturva, Liikennevirasto, poliisi- hallitus, Liikkuva Poliisi sekä sosiaali- ja terveysministeriö.

Verkostoon kuuluvat lisäksi sisäasiainministeriön pelastusosasto, Liikennevakuutus- keskus, Linja-autoliitto, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL, Taksiliitto, Autoalan Tie- dotuskeskus, Meripelastusseura, Suomen Uimaopetus ja Hengenpelastusliitto, Suomen sosiaali- ja terveys SOSTE, Autokoululiitto, Rahtarit, Suomen Partiolaiset, Opetushalli- tus, Punainen Risti, Suomen melonta- ja soutuliitto, HSL ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Eläköön!-kampanjan vetovastuu on Trafilla. Koordinaatioryhmä toimii ohjausryhmänä. Kussakin osakampanjassa on oma kampanjaryhmänsä, joihin on voinut osallistua ku- ka tahansa verkostosta. Ensimmäisissä osakampanjoissa kampanjaryhmän puheen- johtajana toimii joku koordinaatioryhmään kuuluvista organisaatioista. Toiminnan sel- keyden vuoksi erillistä puheenjohtajaa osakampanjoissa ei enää ole, vaan kampanjoi- den vetovastuu on Trafilla. (Jokela, A. 2013)

Vuonna 2013 kampanjan kokonaisbudjetti oli 605 000 euroa. Maksuosuudet olivat

Trafi	500 000 €
Liikenneturva	50 000 €
Liikennevirasto	30 000 €
LVM	25 000 €

Liikenneraittiusryhmän toiminta päättyi 2012, kun kampanja ei saanut STM:ltä rahoi- tusta vuodelle 2013. Liikenneraittiuskampanjoinnin katsottiin kuuluvan osaksi Elä- köön!-kampanjaa.

Liikenteen kampanjoinnin kustannukset ovat olleet monena vuonna lähes miljoona euroa (taulukko 1). Kampanjointi on kallista ja siksi sitä kannattaa tehdä hyvässä yh- teistyössä. (Jokela, A. 2013)

Kampanjointia on jatkossa myös syytä arvioida, koska Ruotsissa yleisistä kampanjois- ta on pitkälti luovuttu. Syynä on se, että hallinnossa ei uskota siihen että sillä saavu- tetaan tarvittavaa vaikuttavuutta (Johansson, R. 2013).

Tieliikenneonnettomuuksien tilastointi

Tilastotiedot ovat välttämättömiä tietoja liikenneturvallisuustyössä. Niitä tarvitaan turvallisuuden seurannassa, kehittämisessä ja tutkimustyössä ja eri organisaatioiden toiminnan perustana ja työkaluna.

Yleensä pitäisi pyrkiä siihen, että tilastojen perusteella pystyttäisiin seuraamaan turvallisuuden kehittymistä ja että tilastojen perustella saatu tilakuva olisi mahdollisimman oikea ja todellisuutta vastaava. Tilastointia on vuosien mittaan tutkittu ja kehitetty, mutta parannettavaa tällä alueella on edelleen paljon.

Tilastokeskus tuottaa valtaosan Suomen virallisista tilastoista ja on tilastoalan merkittävä kansainvälinen toimija. Tilastokeskus yhdistää tietoaineistot ja asiantuntemuksen tilastoiksi ja tietopalveluiksi. Tilastokeskuksen toiminta rahoitetaan valtion budjetista, maksullisella palvelutoiminnalla sekä muilta valtion viranomaisilta ja EU:lta saatavalla rahoituksella. Tilastokeskus vastaa myös tieliikenneonnettomuuksien virallisesta tilastosta. Onnettomuustilastoja on laadittu Tilastokeskuksessa vuodesta 1966 lähtien. Tilastokeskus tuottaa Suomen viralliseen tilastoon kuuluvaa tieliikenneonnettomuustilastoa budjettirahoitteisena kuukausittain. Tilastokeskus tuottaa myös tilastointi- ym. palveluita maksullisina toimeksiantoina. Näitä eri liikennetilastointipalveluita tuotetaan mm. Liikennevirastolle ja Trafille.

Tieliikenneonnettomuustilasto perustuu poliisiasiantietojärjestelmästä (PATJA) poimituun aineistoon, jota täydennetään muilla tiedoilla. Poliisin aineiston saanti perustuu tilastolakiin (mm. 280/2004), 361/2013) 14 § (muut tiedot) ja 15 § (henkilötiedot). Poliisin kanssa aineiston luovuttamisesta on myös tehty sopimus Tilastokeskuksen ja sisäasianministeriön poliisiosaston kesken. Kuolemaan johtaneiden onnettomuuksien peittävyttä tilastossa kontrolloidaan kuolintodistusten avulla.

Trafin moottoriajoneuvokannan tietoja käytetään tieliikenneonnettomuuksien osallisten ajoneuvotietojen täydentämiseen ja tarkastamiseen. Trafin ajokorttirekisterin tietoja käytetään tieliikenneonnettomuuksien osallisten ajoneuvojen kuljettajien tietojen täydentämiseen ja tarkastamiseen. Trafi ja Tilastokeskus ovat laatineet keskenään sopimuksen, jossa todetaan Trafilla olevan tilastolaissa (280/2004, muut. 361/2013) 14 §:ssä (muut tiedot) ja 15 §:ssä (henkilötiedot) mainittu tiedonantovelvollisuus. (Niemi, M. 2013)

Liikennevakuutuskeskuksen liikennevahinkojen tutkijalautakuntien raportteja käytetään myös Tilastokeskuksen tieliikenneonnettomuusaineiston tarkastuksessa. Raporteista tarkastetaan tieliikenneonnettomuuksien osallisten tietoja alkoholin ja huumeiden käytöstä sekä täydennetään mahdollisesti poliisiasiantietojärjestelmästä puuttuvien onnettomuuksien tietoja. Liikennevahinkojen tutkijalautakunnan raportit ovat julkisia dokumentteja.

Tilastokeskuksella on sopimus Liikenneviraston kanssa Digiroad-tietojärjestelmän tietojen käytöstä tieliikenneonnettomuuksien paikannuksessa ja tietopalvelussa. Digiroad-tietojärjestelmän tietoja käytetään tieliikenneonnettomuuksien tarkan paikan määrittelyssä ja paikkatietojen täydentämisessä sekä tienpitäjätiedon tarkistamisessa.

Tilastokeskus julkaisee yhdessä Liikenneturvan kanssa tieliikenneonnettomuuksien vuositilaston. Julkaisu kuuluu Suomen viralliseen tilastoon (SVT). Työnjaosta on sovitettu erillisellä sopimuksella. Liikenneturva maksaa Tilastokeskukselle osan julkaisun taittamisesta, kääntämisestä ja painotyön valvonnasta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi. Tilastokeskuksen tuottaman tieliikenneonnettomuustilaston ennakotiedot julkistetaan kuukausittain. Tilastokeskus vastaa itse kuukausittain julkistettavan perusjulkaisun laadinnan kustannuksista. Tilastokeskus tuottaa kuukausittain myös erillisen taulukkopaketin tieliikenneonnettomuuksista. Taulukkopaketti on tilattavissa Tilas-

tokeskuksesta tai ladattavissa Liikenneturvan nettisivuilta. Taulukkopakettia rahoittavat Tilastokeskus, Liikenneturva, Poliisi, LVM ja Liikennevirasto.

Tilastokeskus tuottaa myös Liikenneviraston tieliikenneonnettomuusaineiston. Liikenneviraston ja Tilastokeskuksen pääjohtajat sopivat 7. syyskuuta 2007, että Tilastokeskus toteuttaa hankkeen, jossa suunnitellaan ja uudistetaan tieliikenneonnettomuustilaston tuotantojärjestelmä siten, että sillä voidaan korvata Liikenneviraston käytössä ollut tieliikenneonnettomuusrekisteri. Projekti paransi ja tehosti tieliikenneonnettomuustilastointia Suomessa.

Keskittämällä tieliikenneonnettomuustilastointi Tilastokeskukseen poistettiin päällekkäiset prosessit Liikenneviraston ja Tilastokeskuksen tieliikenneonnettomuusaineiston käsittelyssä. Yhteiskunnallisesti tämä mahdollistaa käyttäjille yhtenäisen aineiston. Liikennevirasto vastaa tämän tietopalvelun kustannuksista. Liikennevirasto huolehtii, että sillä on aineistojen käsittelyssä käytettävien rekisteritietojen omistajilta luvat niiden käyttämiseen. Näitä viranomaisia ovat Trafi, Poliisi ja Tilastokeskus. (Niemi, M. 2013)

Kuntien katujen osalta kaikki henkilövahinkoon johtaneiden onnettomuuksien tiedot tarkastetaan. Kuntien liikenneturvallisuustyötä varten järjestettyyn kuntapalveluun tieliikenneonnettomuusaineiston luovuttaa Liikennevirasto. Tilastokeskus toimii palvelussa operaattorin roolissa. Kunnat vastaavat tietopalvelun kustannuksista. Liikennevirasto määrittelee oman aineistonsa käyttöehdot ja myöntää käyttöluvut.

Tilastokeskus voi luovuttaa tilastotarkoituksiin keräämiään tietoja yhteiskuntaoloja koskevia tieteellisiä tutkimuksia ja tilastollisia selvityksiä varten. Aineistojen luovuttaminen ja käyttöoikeuden antaminen perustuu tilastolakiin (280/2004, muut. 361/2013). Tilastolain mukaan Tilastokeskus päättää itsenäisesti kaikista hallussaan olevaan perusaineistoon myönnettävistä käyttöluvista. Tilastokeskuksen mukaan tieliikenneonnettomuustietojen tutkijapalveluissa ei tällä hetkellä ole päällekkäisyyttä Suomessa.

Tilastokeskuksen maksullista toimintaa ohjaavat valtion maksuperustelaki (150/1992) ja asetus (1208/2006). Tilastokeskus tuottaa sekä maksuttomia ja maksullisia tietotuotteita ja -palveluita. Kaikki budjettirahoituksella tuotettu tilastotieto on saatavilla maksutta Internetissä. Maksuttomia ovat lisäksi mm. tilastoihin liittyvä perustietopalvelu sekä useat tilastojen käyttöä ja tulkintaa tukevat palvelut. Maksullisena palveluna tuotetaan käyttäjien erityistarpeisiin vastaavia tuotteita ja palveluita, joiden tuottamisesta peritään maksu valtiovarainministeriön asetuksen mukaisesti. (Niemi, M. 2013)

Liikennevirasto hyödyntää liikenneturvallisuustilastoja ja analysoi niitä toiminnan perustelemiseksi ja turvallisuuskehityksen seuraamiseksi, sekä laatii väylien tilaa koskevat maantieverkon vuositilastot; esim. tiestö, onnettomuudet (ovat osa tierekisterin tuottamaa väyläominaisuustietoa). Tietojen aktiivikäyttäjinä ovat myös ELY-keskukset ja Trafi. Liikennevirasto julkaisee tilastointiin liittyen vuosiraportteja (Hirvieläinonnettomuudet maanteilla, Liikenneonnettomuudet maanteilla) turvallisuuskatsauksia sekä tuottaa tutkimuksia ja selvityksiä varten räätälöityjä aineistoja. Liikenneviraston onnettomuustiedoista muodostuu Liikenneviraston tieliikenneonnettomuuksien tilasto (Kallberg, V-P. 2011).

On selvää, että Tilaston muodostumistavasta johtuen sekä jalankulun että pyöräilyn onnettomuudet ovat vahvasti aliedustettuina käytettävissä aineistoissa, joka johtaa vinoutumaan varsinkin taajama-alueiden analysoinnissa. Kattavuuden parantamisen lisäksi vakavan loukkaantumisen käyttöönotto lähivuosina parantaa turvallisuustilanteen arviointia, kun nykyisellään ovat käytettävissä liikennekuolemat ja niiden rinnalla loukkaantumiset (muutamasta tikistä elinikäiseen invalidisoitumiseen). Tätä myös EU edellyttää Suomen raportoivan ensimmäisen kerran vuodesta 2014 vuoden 2015 aika-

na - kehitystyö on meneillään yhteistyöprojektina LVM - THL - Trafi - Livi. (Nuutinen, P. 2013)

Työnjako ja yhteistyö on toiminut Tilastokeskuksen näkökulmasta hyvin. Kehitteillä oleva asia on vakavasti loukkaantuneiden tilastointi. Suomessa asiasta on keskusteltu jo pitkään. Tämäkin asia etenee ja asian tiimoilta tehdään Suomessa tutkimustyötä. Jatkossa, jos vakavasti loukkaantuneiden tilastointi halutaan tehdä jatkuvaluonteisesti, on kuitenkin vielä avoinna kuka sen rahoittaa. (Niemi, M. 2013)

Liikenteen turvallisuusvirasto osallistuu tieliikenneonnettomuuksien tutkijalautakunta-toimintaan ja neuvottelukuntaan, kehittää tieliikenteen turvallisuus- ja ympäristötalakuva (osana liikennejärjestelmän tilakuvaa) ja ylläpitää ja kehittää kuljettaja- ja ajoneuvorekistereitä, tilastointia sekä tietopalveluja. Viraston tietovarantoon ja tilastointiin liittyvissä tehtävissä toimii noin 10 henkilöä (3 Trafista ja 7 ostopalveluna Tilastokeskuksesta).

Trafi julkaisee vuosittain viralliset ajoneuvo- ja kuljettajatilastot, neljä kertaa vuodessa liikennemuotokohtaiset raportit, Liikennejärjestelmän tila -vuosiraportin ja hyödyntää tilastoja tutkimuksissa ja selvityksissä.

Trafin näkökulmasta tilastointi hoituu kohtuullisen hyvin, mutta se on hajaantunut nyt useammille toimijoille, jolloin täytyy olla hyvä tietämys keneltä haluaa ja mitä haluaa, jotta saa haluamansa tiedot. Kokonaisuuden koordinoinnissa on parantamista. Tilastoinnin tulisi palvella hallinnonalan tarpeita nykyistä paremmin. Lisäksi tilastointia voitaisiin kehittää asiakkaiden tarpeita paremmin palvelevaksi melko helpostikin. Järjestelmän näkökulmasta tieliikenteen toimijoiden roolit ja vastuut kaipaavat täsmentämistä. Tulevaisuuden tietotarpeisiin vastaaminen edellyttää toimijoilta hyvää yhteistyötä ja sopimista tietovastuista (vrt. esim. älyliikenteen tarpeet). (Mynttinen, S. 2013)

Tieturvallisuuden tilastoinnissa täytyy huomioida toimintaympäristön muutokset, myös tulevaisuudessa. Todennäköinen kehityssuunta on se, että tieliikenteen turvallisuutta tarkastellaan yhdessä muiden kokonaisuuksien (kuten älyliikenne, ympäristö) kanssa. Vastaavasti kokonaisuus, jossa tieliikenne on osa liikennejärjestelmää, tulee tuottamaan uusia tilastointitarpeita (kuten ammattiliikenne vs. muut, ympäristövaatimukset vs. turvallisuusvaatimukset). (Mynttinen, S. 2013)

Trafissa on lisätty tilastointiresursseja. Toukokuun alussa 2013 perustettiin Tietopalvelu ja liikenteen hinnoittelu -osasto, joka vastaa erityisistä tilastointiin, liikenteen verotukseen ja hinnoitteluun liittyvistä kehitystehtävistä sekä tukee liikenteen ja ympäristön tilakuvan mallintamista data- ja tilastoanalyysien avulla. Osaston työssä korostuvat tieliikenteen tehtävät. Trafin vastuulle siirtyvät tieliikenteen infra-asioiden (tunnelit, TenT-verkko) raportointi EU:lle. Lisäksi Trafissa toimii Analyysit-osasto, joka seuraa ja ylläpitää kokonaiskuvaa liikennejärjestelmän turvallisuuden ja ympäristön tilasta, ja siihen vaikuttavista yhteiskunnallisista muutoksista (ennakointi). Tieliikenne kuuluu osana tähän kokonaisuuteen. (Mynttinen, S. 2013)

Haastatteluissa on selvästi käynyt ilmi, että tilastointikokonaisuus koetaan sekavaksi ja päällekkäisyyksiä on paljon. Usealla toimijalla on yhteistyötä Tilastokeskuksen kanssa, esim. Liikenneturva osallistuu tilastotietojen julkaisemiseen ja tiedottamiseen. Trafille on määrätty tulostavoitteeksi liikennejärjestelmän turvallisuus- ja ympäristötalakuvan tuottaminen. Liikennevirasto huolehtii yleisten teiden onnettomuustietojen saamisesta ja hyödyntämisestä toiminnassaan. Keskittämällä tilastointia tehostettaisiin ja selkeytettäisiin toimintaa.

Tilastoinnin osalta olisi päätettävä, miten tilastoyhteistyö järjestetään tehokkaasti ja varmistetaan tietojen saaminen erilaisia turvallisuustoiminnan tarpeita varten nopeasti ja minimikustannuksin. Olisi luonnollista ajatella, että sekä yleisten teiden että katujen onnettomuudet paikannettaisiin ja tiedot koottaisiin yhteen kaikkien hyödynnettäväksi

minimikustannuksin ja avoimen datan mallilla. Samalla jatkossa olisi myös kehitettävä tilastointia siten, että vakavasti loukkaantuneet pystytään erittelemään. Haastava tehtävä on edelleen saada kytkentä sairaalatilastoihin, jotta tilastojen antama onnettomuuksien tilannekuva olisi mahdollisimman oikea.

Tutkimus- ja kehittämistoiminta

Liikenteenhallinnon alan organisaatioilla on suunnitelmat ja resurssivaraukset vuosittaiseen tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Tehtyjen selvitysten mukaan liikenne- ja viestintäministeriö käyttää tieliikenteen turvallisuustutkimukseen vuosittain 100 000–200 000 euroa, Liikennevirasto noin 500 000 euroa (turvallisuus ja ympäristö teema) ja Liikenteen turvallisuusvirasto 1,1 milj. euroa. Hallinnonalalla on ollut käynnissä yhteinen tieliikenteen turvallisuustutkimusohjelma LINTU, jota nyt on tarkoitus jatkaa vuodesta 2014 lähtien yhteistyössä. Eräänä keskeisenä tavoitteena on suunnata tutkimusta Liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan laatiman turvallisuussuunnitelman mukaisiin ongelmiin.

Liikenteen turvallisuusviraston T&K-toiminnan tavoitteena on tukea Trafin asiantuntijoita viraston tavoitteiden saavuttamisessa, strategian toimeenpanossa sekä liikenteen turvallisuuden ja ympäristöystävällisyyden parantamisessa. Tulosohjauksen kautta T&K-toiminta linkittyy hallinnonalan tavoitteisiin.

T&K-toiminta on yhteistyötä muiden rahoittajien kanssa. Useimmiten yhteistyökumppanina on Liikennevirasto ja ministeriö, mutta myös monien muiden tahojen kanssa on yhteisiä tutkimustarpeita. Kansainvälisen tutkimusyhteistyön esimerkkejä ovat EU-rahoitteiset tutkimukset, joiden kansalliseen rahoitukseen Trafi osallistuu. Lisäksi yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa on solmittu yhteistyösopimuksia. Ne ovat poikineet väitöskirjoja, uusia työsuhteita sekä myös ensimmäisen yhteisprofessorin. Trafin Yhteistyö ja tärkeimmät yhteistyökumppanit LVM ja hallinnonala ml. Ilmatieteenlaitos, SM, Poliisi, STM, yliopistot ja tutkimuslaitokset sekä LVK.

T&K-toimintaa toteutetaan T&K-suunnitelman perusteella, joka linjataan hallinnonalan T&K-suunnitelman kanssa. Trafissa T&K-toimintaa koordinoi kuusihenkinen tutkimustiimi yhdessä ulkopuolisen tutkimuskoordinaattorin kanssa. Tutkimustoiminnasta vastaa Trafin johtava asiantuntija. T&K:n rahallinen vuosittainen panostus tieliikenteen osalta on noin 1,1 miljoonaa euroa vuodessa.

Liikenne- ja viestintäviraston hallinnonalalla Trafin T&K-rooli on korostunut ja korostuu entisestään. Ministeriö on siirtänyt ja tulee siirtämään vastuuta operatiivisesta T&K-työstä entistä enemmän hallinnonalan virastojen vastuulle. Mm. tieliikenteen turvallisuusohjelma (aik. LINTU) on siirretty Trafin vastuulle. Trafissa ja hallinnonalalla T&K-toiminta tulee jatkossa palvelemaan entistä enemmän tieliikenteen strategista toimeenpanoa (liikenneturvallisuussuunnitelmat, periaatepäätös, tulevaisuuskatsaus). Tutkimus- ja kehittämistoiminnassa tieliikenteellä on ollut korostunut rooli, mikä näkyy myös tieliikenteen T&K-hankkeiden lukumäärässä. Esimerkiksi Trafin kahden miljoonan euron T&K-budjetista tieliikenteen turvallisuuteen liittyviä hankkeita on 1,1 miljoonaa euroa.

Liikennevirastossa T&K-toiminnan tavoitteena on kehittää väylänpidon vaikuttavuutta mm. etsimällä uusia tehokkaita turvallisuustoimenpiteitä ja -menettelyjä, joilla liikenneturvallisuutta voidaan parantaa. Liikennevirasto teettää itse pääosin väylänpitoa palvelevaa liikenneturvallisuustutkimusta ja on mukana kansainvälisissä yhteisissä tutkimushankkeissa (tiedonvaihto). Lisäksi Liikennevirasto on mukana hallinnonalan yhteisissä tutkimushankkeissa mm. yhteiset tutkimushankkeet Trafin kanssa ja osallistuminen VTT:n Turvallinen liikenne 2025-ohjelmaan (TL2025).

Liikenneviraston T&K-koordinointi tapahtuu Tieto- ja liikenne -toimialan koordinoimana. T&K:n yksi painopistealueista on Turvallisuus ja ympäristö, jonka alla tehdään Lii-

kenneviraston turvallisuustutkimusta tai osallistutaan yhteishankkeisiin. T&K-toimintaan osallistuu vuosittain noin 2-3 henkilöä (panostus noin 0,2 htv).

Liikennejärjestelmätason liikenneturvallisuustutkimus kannattaa tehdä yhteistyössä eri toimijoiden kanssa, tähän suuntaan on mentykin. Liikennevirasto tarvitsee kuitenkin myös omaa väylänpidon turvallisuustutkimusta, joka hyödyntää myös ELY-keskusten toimintaa.

Liikenneturvan tutkimus on Liikenneturvan omaa toimintaa palvelevaa, ja sillä tuodaan esille organisaation omaa osaamisaluetta. Tutkimus- ja kehittämistoiminta voidaan karkeasti jakaa tiedon tuottamiseen oman toiminnan tarpeisiin sekä oman toiminnan tuloksellisuuden arviointiin.

Tiedon tuottaminen oman toiminnan tarpeisiin perustuu toisaalta omaan tiedon keruuseen mm. kyselytutkimusten tai seurantatutkimusten avulla ja toisaalta alan kirjallisuuden ja julkaisujen seuraamiseen. Omien kyselytutkimusten avulla arvioidaan mm. kansalaisten mielipiteitä eri liikenneturvallisuusaiheista, asenneilmapiiriä jne. Säännöllisten kyselytutkimuksen toteuttamiseen Liikenneturva käyttää osittain ulkopuolista operaattoria. Operaattoriksi on valittu kilpailutuksen perusteella TNS-Gallup Oy. (Tarvainen, A-L. 2013)

Liikennekäyttäytymisen selvitetään seurantatutkimuksin, jotka pääosin toteutetaan oman henkilökunnan tai kouluttajaresurssien avulla. Kirjallisuuden ja julkaisujen seurannassa avainasemassa on Liikenneturvan kirjaston /informaatikon toiminta.

Lisäksi Liikenneturva pitää tärkeänä osallistumista liikenneturvallisuusalan tutkimusyhteistyöhön ja yleensä tieliikennealan organisaatioiden tutkimusyhteistyön ylläpitämistä. LINTU-ohjelman jälkeen tätä ollaan nyt toteuttamassa liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan tutkimusjaoston nimissä. Toimintamalli on pitkälti sama kuin LINTU-ohjelmassa, yhteistyökumppaneina LVM, Trafi, Liikennevirasto ja Liikenneturva.

Liikenneturvan T&K-toiminta on organisoitu tietopalveluyksikköön (1+3 henkeä), joka vastaa kohdan 5 mukaisesta tilastotoiminnasta sekä T&K-toimintaan luettavasta muusta tiedontuotannosta (mukaan lukien informaattikopalvelut ja kirjasto).

Kysely- ja seurantatutkimuksen hoitaa Liikenneturvassa yksi suunnittelija. Kirjaston ja tiedonhallinnan (ml. sisäisen asiakirjahallinnan kehittäminen ja koulutus) toiminnasta vastaa yksi informaattikko. Tutkimusyhteistyöhön yms. tutkimuksen koordinointiin mukaan luettuna hallinnolliset tehtävät käyttää tutkimuspäällikkö noin puolet työaastaan. (Tarvainen, A-L. 2013)

Rahallinen panostus:

- kyselytutkimukset noin 30 000 euroa/v
- seurantatutkimukset n 5 000 euroa/v
- tutkimusyhteistyö noin 30 000 euroa/v
- tiedonhallinnan ja kirjaston kokoelmien kulut noin 35 000 euroa/v.

Liikennevakuutuskeskus (LVK) vastaa tutkijalautakuntatoiminnasta, jossa selvitetään vuosittain laajasti tieliikenteen onnettomuuksien tapahtumista, vaikuttavia tekijöitä ja toimenpiteiden tarpeita. LVK:n rahallinen panostus toimintaan on noin 85 % sille osoitetuista resursseista, eli noin 1,7 milj. euroa/v. LVK julkaisee vuosittain useita raportteja ja selvityksiä koskien turvallisuustilannetta ja ongelmia sekä ehdotuksia tarvittavista tilannetta korjaavista toimenpiteistä.

VTT:llä on oma liikenneturvallisuuden tutkimusohjelma "Turvallisuus 2025", johon liikennehallinto ja joukko muita toimijoita, myös yrityksiä, osallistuu.

Tarkasteltaessa T&K-toimintaa on usein vaikea erottaa mikä on panostus eri tavoitteisiin kuten turvallisuuteen. Tällä hetkellä kehitetään esim. merkittävästi älykkään lii-

kenteen toimintaa ja keinoja, joista monet samalla vaikuttavat suoraan tieliikenteen turvallisuuteen, mutta saatetaan lukea luokitteluissa älykkään liikenteen tutkimukseksi esim. hätäviestipalvelut (eCall).

Tieliikenteen tutkimus- ja kehittämistoiminta koostuu hallinnonalalla yhteisistä osuuksista sekä virastojen omaa tarvetta tyydyttävistä osuuksista. Tutkijalautakunta toiminta tuottaa myös aineistoa, jota hyödynnetään hallinnonalan T&K-toiminnassa. Toiminta ei voi pitää laajana, mutta toimijat ovat olleet suhteellisen tyytyväisiä nykytilaan haastattelujen mukaan.

4.3 Työnjaon kehittäminen

Tieliikenteen turvallisuustoiminnassa tarvitaan edelleen kunnollista panostamista, vaikka hallinnon toiminnan luonne ja toiminnan kohdentaminen muuttuisivat. Tieliikenteen virallisena kansallisena turvallisuustavoitteena Suomessa on edelleen tieliikenneonnettomuuksissa kuolleiden ja loukkaantuneiden vähentäminen voimakkaasti. Tavoitetta ei ole edelleenkään yhtään sen helpompi saavuttaa kuin aikaisempina vuosina, jolloin Suomessa oli paljon enemmän vuosittaisia tieliikennekuolemia. Eli muutoksista huolimatta tarvitaan vahvaa turvallisuustoimintaa ja myös niillä alueilla, joista Liikenneturva on jo vuosia vastannut.

Hyvässä kansallisen turvallisuustyön mallissa mukana on vahvojen viranomaistoimijoiden ydin ja laaja joukko turvallisuutta edistävien toimijoiden joukko ml. vapaaehtoiset toimijat. Toiminnalla pitää olla selvät tavoitteet, tehokas toimintamalli tavoitteiden saavuttamiseksi ja riittävät resurssit. Merkittävää tällöin on, että toimijat ovat todella valmiit panostamaan kunnolla todettuihin keskeisiin tarpeisiin riippumatta siitä, ovatko ne oman organisaation toiminnan keskiössä vai ei. Tuloksellisuus edellyttää synergisiä toimenpiteitä ja todetuilla ongelma-alueilla vahvaa yhteistyötä.

Tieliikenteen ja koko liikenteen toimintakentässä on viime vuosina tapahtunut huomattavia muutoksia. Liikenteenhallinnon organisaatiot ovat uusiutuneet, on muodostettu Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi), Liikennevirasto (Livi) ja ELY-keskukset alueellisiksi toimijoiksi (ELY). Liikennehallinto on muodostettu siten, että entiset eri liikennemuotoja hallinnoineet organisaatiot on koottu yhteen Liikenteen turvallisuusvirastoon ja Liikennevirastoon. Tämän on merkinnyt sitä, että ytimeen on tullut koko liikennejärjestelmän toiminta, jossa palvelua tuotetaan eri liikennemuodoissa ja keskeiset tavoitteet liittyvät toimiviin matkoihin, kuljetuksiin ja matka- ja kuljetusketjuihin.

Usein on tavoitteiden yhteydessä käytetty sanontaa ”enemmän vähemmällä”. Toimintaympäristön kuten globaalinkin toimintaympäristön muutos on merkinnyt sitä, että em. tavoite on realiteetti kaikessa toiminnassa. Ongelmana on vain se miten se pystytään kunnolla toiminnassa hoitamaan.

Yli liikennemuotojen menevä toiminta on ehkä lisäämässä toiminnan tehokkuutta, mutta ainakin tässä vaiheessa, kun toiminta ei välttämättä ole täysin jäsentynyt ja rajallisia panoksia joudutaan kiinnittämään uuden toimintamallin kehittämiseen, voi toiminnan tehokkuus kärsiä esim. tieliikenteen ja siihen liittyvän turvallisuustoiminnan osalta. Nyt tehdyt ratkaisut eivät myöskään alueellisen toiminnan ja sen ohjauksen osalta ole ainakaan välttämättä tuoneet tieliikenteen turvallisuustoimintaan paljon uutta tehokkuutta. Keskeinen ongelma on luonnollisesti pienet resurssit ja panostusmahdollisuudet muutenkin.

4.3.1 Strategisen operatiivisen toiminnan työnjako

Strateginen toiminta

Liikenne- ja viestintäministeriö johtaa Suomessa tieliikenteen turvallisuustyötä yhteistyössä eri ministeriöiden ja organisaatioiden kanssa. Sen rooli turvallisuustyössä strategiajohtajana on pysynyt käytännössä yleisesti samana kuten aikaisemminkin ja sitä tarvitaan myös jatkossa.

Strategiseen johtamiseen tarvitaan kuitenkin entistä vahvempi ote. On kyettävä kokemaan paremmin resurssit yhteen ja saatava niukat voimat tehokkaasti yhteistyöhön. Keskeinen ongelma on aina ollut mm. rahoitus, toiminnan suuntaaminen sekä toimenpiteiden valinta ja toteuttaminen ja erityisesti sitoutuminen sellaiseen turvallisuustoimintaan, joka on mahdollisimman tuloksellista.

Vaikka Liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnat ovat avustaneet tuloksellisesti tieliikenteen turvallisuustoiminnan kehittämisessä, voitaisiin niistä luopumista harkita tälläkin alueella. Tilalle voitaisiin harkita poikkihallinnollista vahvaa johtamismallia, jossa toimintaan sitouduttaisiin entistä paremmin myös tarvittavan rahoituksen osalta. Monissa maissa muista organisaatioista on sitten koottu jonkinlaisia avustavia tukiryhmiä ja keskustelufoorumeita.

Tutkimussektorin hyödyntäminen on viime vuosina jäänyt aika vähälle, varsinkin kun tutkimussektori ei edes ole mukana nykyisessä neuvottelukunnassa. Uuteen strategisen johtamisen malliin kannattaisi yhdeksi osaksi liittää tutkimussektorin tekemä jatkuva puolueeton seuranta ja arviointi.

Pilotointia uuden strategisen tieliikenteen turvallisuustyön johtamismallin kehittämiseksi pitäisi jatkaa nopeasti.

Tärkeä kysymys toiminnan uudistamisessa liittyy toimintaympäristön muutokseen. Viime vuosina hallinnon tehokkuutta on pyritty kehittämään liikenteen osalta siten, että on siirrytty toimimaan yli liikennemuotojen liikennejärjestelmän tasolla. Tällöin keskeisiä panostuksia suunnataan järjestelmätason tarpeiden mukaisesti. Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna keskiöön nousee entistä vahvemmin tällöin kestävyys ja ympäristökysymykset. Jatkossa olisi siksi ratkaistava miten turvallisuuden tarpeet liikennejärjestelmän tasolla hoidetaan ja voidaanko ne yhdistää myös hyvin mukaan mm. kestävyden tarpeisiin liittyen.

Liikennejärjestelmää tarkasteltaessa kaikissa liikennemuodoissa tärkeänä tavoitteena on turvallisuus. Siksi on myös tärkeää harkita miten turvallisuutta kehitetään yhteisenä tavoitteena ja voiko eri liikennemuotojen osalta löytyä synergiaetuja ja miten erilaisia vaatimuksia tällöin hallitaan toiminnassa. Tieliikenteessä tilanne on toinen kuin ammattimaisessa meri-, lento- ja rautatieliikenteessä. Tieliikenne aiheuttaa myös säännöllisesti suurimmat onnettomuusmenetykset ja onnettomuuskustannukset ja on osa kaikkien kansalaisten arkea.

Operatiivinen toiminta

Hyvässä toimintamallissa operatiivinen toiminta on järjestetty tehokkaasti ja siinä tarvitaan joku organisaatio, jolle vetovastuu osoitetaan. Näyttää selvältä, kun otetaan huomioon myös EU:n periaatteet turvallisuustyössä, että tämä rooli kuuluisi Liikenteen turvallisuusvirastolle. Se huolehtisi tällöin koko maata koskevan turvallisuustoiminnan koordinoinnista, tarvittavasta vaikuttavuuden ja toiminnan seurannasta, tutkimus- ja kehittämistoiminnasta, tarvittavien tilastotietojen saamisesta toimintaa varten ja omista toiminta-alueistaan. Liikennevirasto vastaisi tällöinkin liikenteen infrastruktuurista ja siihen kiinteästi liittyvistä palveluista, joilla parannetaan tieliikenteen turvalli-

suutta sekä ELY-keskusten alueellisen turvallisuustoiminnan ohjauksesta ja toimisi tehokkaasti yhteistyössä.

Liikenneturva huolehtisi tässä työnjaossa sille osoitetuista tehtävistä kuten viestintä ja kampanjointi yhteistyössä Liikenteen turvallisuusviraston kanssa ja yhteisen viestinnän työryhmän ja verkoston kanssa.

Alueellinen liikenneturvallisuustyö on merkittävässä asemassa turvallisuuden parantamisessa. Jos turvallisuustyön strategista johtamismalli kehitetään, olisi samalla myös kehitettävä alueellista toimintaa. Alueellisen toiminnan nykytila ja kehittämistarpeet pitäisi pikaisesti erikseen selvittää.

Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston välinen työnjako pitäisi sopia tarvittavia yksityiskohtia myöten. Tämä työ on jo kuitenkin käynnissä.

4.3.2 Tiedotus-, valistus ja viestintä

Tiedotus ja viestintä kuuluvat luonnollisena osana niin virastojen kuin muidenkin toimijoiden toimintaan. Kukin toimija huolehtii oman alueensa viestinnästä ja tiedottamisesta.

Viestintä ja kampanjointi ovat liikenneturvallisuustoiminnan tärkeitä työkaluja aivan kuten muutkin toimenpiteet esim. liikenneympäristön parantaminen ja edellyttävät ammattimaista osaamista ja otetta. Liikenneturvallisuuskampanjointia tehdään tällä hetkellä eri tahojen toimesta ja kampanjat kilpailevat osin keskenään mm. rahoituksesta.

Toiminnan tehostaminen edellyttää sitä, että yhteistyötä tehostetaan ja voimat ml. rahoitus kootaan yhteen. Kampanjoinnin kärkiteemojen tulisi edelleen tulla hallitusohjelmasta, liikennepoliittisesta strategiasta ja liikenneturvallisuussuunnitelmasta. Kampanjointia tulisi tarkastella myös kokonaisuutena, siten että se kattaisi kaikki liikennemuodot. Toimintaa olisi syytä hoitaa siten, että siinä olisi yksi vastuullinen toiminnan koordinoitsija, joka kokoaisi tarvittavat tahot suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen yhteistyöhön. Tietysti kampanjat on sovittava aina tarpeen mukaan toimijoita myöten, vaikka yhteistyö olisikin järjestettyä.

Vesiturvallisuuskampanjointia on luonteva jatkaa Suomen Uimaopetus ja Hengenpelastusliiton SUH johdolla.

Ilmailuun liittyvä mahdollinen kampanjointi on niin pienimuotoista, että se on mahdollista toteuttaa virkatyönä tai ostopalveluna Liikenteen turvallisuusviraston johdolla.

Hallinnonalan turvallisuuskampanjoiden koordinointi on sovittu Trafin vastuualueeksi, jolloin Trafin pitäisi koordinoita yhteistyötä ja huolehtia myös sen vaikuttavuudesta. Yhteistyöhön tarvitaan mukaan eri virastot ja muut tärkeät toimijat. Sen pitäisi olla suunnitelmallista ja pitkäjänteistä. Liikenneturvalla on pitkäaikainen kokemus tieliikenteen kampanjoinnista ja käytössä aluetoimistojen verkosto, joten tieliikenteen ja tasoristeyskampanjoinnin toteuttamisen hoitaminen sopisi hyvin Liikenneturvan vastuulle.

4.3.3 Tieliikenneonnettomuuksien tilastointi

Tieliikenteen onnettomuustilastointi perustuu Poliisin toimintaan, jossa Poliisi vastaa onnettomuuksia koskevasta tilastoinnin ytimenä olevasta onnettomuuksien raportoinnista.

Tilastokeskus julkaisee Suomen viralliset onnettomuustilastot. Tilastointikokonaisuus on sekava ja päällekkäisyyksiä on paljon. Usealla toimijalla on yhteistyötä Tilastokeskuksen kanssa. Tilastojen hyödyntäminen edellyttää yleensä myös onnettomuuksien

paikantamista, jonka Tilastokeskus tekee pääosin Liikenneviraston vuosittaisesta tilauksesta ja paikannus koskee tällöin vain yleisten teiden onnettomuuksia. Kaupunkien katuverkon onnettomuuksien paikantaminen jää kaupunkien omalle vastuulle.

Liikenneturva tekee tilastointiyhteistyötä suoraan Tilastokeskuksen kanssa ja tilastointin vuosiraportti julkaistaan yhteistyössä.

Tilastotiedot ovat yleensä jossain määrin puutteellisia ja antavat oman kuvansa tieliikenteen turvallisuudesta. Todellisen turvallisuustilanteen kuvaaminen täytyy aina tehdä erikseen, tilastotiedot eivät siihen yksinään riitä.

Liikennejärjestelmätasoinen toimiminen ja toimintaympäristön kehittyminen on aiheuttanut sen, että tarvitaan entistä parempia keinoja toiminnan hallintaan. Siksi on käynnistetty liikenteen tilakuvan kehittäminen, josta Trafi vastaa. Tilakuvaan on tarkoitus koota mukaan sellaiset tiedot ml. onnettomuustiedot, joiden perusteella voidaan luotettavasti arvioida liikennejärjestelmän ja eri liikennemuotojen toimivuutta ja tehokkuutta.

Tilastointiin ja tilastojen hyödyntämiseen liittyvää tehokkuutta voitaisiin parantaa huomattavasti keskittämällä toimintaa ja tehostamalla työnjakoa. Tällöin onnettomuustilastoinnista vastaisi, kuten nytkin, erityisesti Tilastokeskus. Toiminnan vastuu tieliikenteen turvallisuustoiminnan kannalta olisi järkevää keskittää Trafin vastuulle, jolle tulisi vastuu myös siitä, että alueelliset ja kuntien tarpeet liittyen tilastoihin ja niiden hyödyntämiseen toteutettaisiin tehokkaasti.

Uudessa työnjaossa Trafi myös koordinoisi hallinnonalan tilastointiyhteistyötä Tilastokeskuksen suuntaan. Trafin vastuulle tulisi tällöin myös tilastoinnin raportoinnin järjestäminen tarpeiden mukaisesti. Liikenneturvan tilastointiin liittyvät tehtävät siirtyisivät siten Trafin järjestettäväksi ja vastuulle. Liikenneturva olisi tällöin selvästi myös yksi tilastojen hyödyntäjä. Tieliikenteen turvallisuuden kehityksen seuranta koko maan osalta, raportointi ja kehittämisen koordinointi ja yhteistyön hoitaminen kuuluisi Trafille.

Vakuutusyhtiöiden onnettomuustilasto täydentää hyvin Suomen virallisia onnettomuustietoja, joiden kokoamisesta Tilastokeskus vastaa. Toiminta on ilmeisen tehokkaasta jo nykyisessä muodossaan, eikä siihen näytä liittyvän mitään suuria ongelmia tai päällekkäisyyttä.

Tilastojen kehittämistarpeita on selvitetty mm. Trafin teettämässä esiselvityksessä (Kallberg, V-P. 2011). Esiselvityksessä todetaan mm. että puutteena on vakavan loukaantumisen määrittelemättömyys, puuttuva linkki sairaalatietoihin, huono kattavuus kevyen liikenteen keskinäisten onnettomuuksien osalta, sairaskohtauksesta aiheutuneiden onnettomuuksien erittely, muiden kuin maanteiden onnettomuuksien tietosisällön puutteet, tietojen huono saatavuus kunnille, paikantamistietojen puutteet, poliisin suuri työmäärä, eri tilastojen yhdistämistä haittaavat puutteet ja tilastojen käytön vaikeus sekä se, ettei ammattiliikenteen onnettomuuksia ole eroteltu muista virallisesta tilastossa.

Tieliikenteen onnettomuuksien tilastointia kehitettäessä kannattaa toimintaa verrata myös Ruotsin malliin, jossa eri tilastot on kyetty mm. yhdistämään turvallisuustyössä tarvittavaksi tehokkaaksi työkaluksi (STRADA 2007).

4.3.4 Tutkimus- ja kehittämistoiminta ja osaaminen

Tieliikenteen turvallisuustutkimus ei ole tällä hetkellä kovin laajaa toimintaa eikä syvällisiin ja pitkäjänteisiin ohjelmiin ole panostettu. On tutkittu pääpainoisesti ajankoh-
talsiin ongelmiin ja tarpeisiin liittyviä kysymyksiä. Yliopistojen monet keskeiset toimijat ovat pitkälti luopuneet tieliikenteen turvallisuustutkimuksesta tai uhkana on toi-

minnan lopettaminen. Myös alan opetus on alkanut kärsiä tilanteesta. Syynä on ilmeisesti se, että panostukset tutkimukseen ovat kovin pieniä, eikä alalle muutenkaan tunneta kunnollista vetoa. Osaamisen kuihtuminen on selvä riski.

Aikaisemmin tieliikenteen turvallisuuden kehittämiseen osallistuivat yliopistot merkittävällä panoksella. T&K-toimintaan osallistuivat tällöin erityisesti Helsingin, Turun ja Tampereen yliopistot ml. Aalto-yliopisto ja niissä oli myös alan tarvitsemia professuureja. Tutkimuslaitokset mm. VTT ovat edelleen ja olivat jo aikaisemmin tiiviisti mukana toiminnassa. Yliopistoissa ei jatkossa ole yhtään tarvittavaa liikennekäyttäytymiseen liittyvää professuuria, muita professuureja kylläkin. Myös uusia professuureja alan tarpeisiin on kehitteillä mm. liikennelääketieteen lahjoitusprofessori. Liikenneturvallisuuden ongelma liittyy kuitenkin viime kädessä inhimillisiin kysymyksiin ja alan teoria on kehittynyt vuosien mittaan juuri liikennepsykologian osaamisen vahvalla panostuksella. Nykyinen tilanne ei ole tyydyttävä tieliikenteen turvallisuuden ja alan osaamisen kehittämiseksi.

Tieliikenteen turvallisuuden hallinnan ja kehittämisen kannalta tarvitaan riittävä panostus osaamisen kehittämiseen ja tutkimukseen. Suomessa on puutteena ollut myös vähäinen kansainvälisen tason osaajien määrä eikä vahvoja uutta luovia ajatuksia oikein ole pystytty synnyttämään. T&K-toiminta on keskittynyt akuutteihin ajankohtaisiin tarpeisiin ja toiminnassa tarvittaviin turvallisuuden yksityiskohtiin, nekin kuitenkin erittäin tärkeitä T&K-tehtäviä.

Koska hallinnonala toimii erityisesti tiedon hankkijana, vaatii tutkimustiedon hankinta paljon osaamista ja resursseja. Haastattelujen mukaan osaamisessa ja osaajien pienestä määrästä johtuen myös tiedonhankinta on kärsimässä tilanteesta. Liikenteen turvallisuusviraston mukaan tieliikenne on perinteisesti korostunut tutkimussalkussa. Nykyresursseilla kovin suureen tieliikenteen tutkimushankkeiden lisäämiseen ei ole mahdollisuutta, ohjausresurssien rajallisuus tulee siis myös vastaan. Nykyresursseilla tutkimus- ja kehittämistoiminta on Trafin mukaan kuitenkin kohtuullisella tasolla. (Mynttinen, S. 2013)

Liikennealan osaamista on kartoitettu LVM:n kyselytutkimuksessa. Sen mukaan suomalaisilla olisi mahdollisuuksia päästä liikenteen tutkimuksen kansainväliseen eturintamaan etenkin ajoneuvoihin ja infraan integroiduilla ICT-palveluilla sekä ympäristöön liittyvillä alueilla. Huoli tutkimusosaamisesta on suurin väyliin liittyvässä tutkimuksessa. Osaajien määrää pidettiin huolestuttavan alhaisena ja siinä mainittiin mm. liikennelääketieteen alue. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2013)

5. Liikenneturvan ohjaus- ja hallintomalli sekä kehittämisvaihtoehdot

5.1 Nykyinen toimintamalli

Laissa Liikenneturvasta (1.1.2004) todetaan Liikenneturvasta: Liikenneturva, ruotsinkieliseltä nimeltään Trafikskyddet, on julkisoikeudellinen yhdistys, joka toimii valtakunnallisena liikenneturvallisuuksien keskusjärjestönä. Liikenneturvan tarkoituksena on liikenneturvallisuuden edistäminen tiedotuksen, valistuksen ja koulutuksen keinoin.

Lain 3. pykälän mukaan Liikenneturvan tehtävänä on

1. harjoittaa liikenneturvallisuutta koskevaa tiedotus-, valistus- ja koulutustoimintaa
2. harjoittaa Liikenneturvan toimintaa palvelevaa tutkimusta
3. opastaa ja yhteensovittaa jäsenjärjestöjen liikenneturvallisuuksien sekä
4. tehdä aloitteita ja toimia muutoinkin liikenneturvallisuuden hyväksi.

Lain mukaan Liikenneturvan jäseniksi voidaan hyväksyä sellaiset valtakunnalliset yhdistykset ja muut yhteisöt, joiden toimialaan tai tehtäviin liikenneturvallisuuden edistäminen kuuluu tai läheisesti liittyy. Keskusjärjestön kokouksen muodostavat keskusjärjestön jäsenet. Hallituksessa on puheenjohtaja ja yksitoista muuta jäsentä. Valtioneuvosto määrää puheenjohtajan ja neljä jäsentä, jotka edustavat liikenne- ja viestintäministeriötä, opetusministeriötä, sisäasiainministeriötä ja sosiaali- ja terveysministeriötä. Keskusjärjestön kokous valitsee seitsemän jäsentä, joiden joukossa tulee olla eri tienkäyttäjärühmiä edustettuina. Kullekin jäsenelle määrätään tai valitaan henkilökohtainen varajäsen. Puheenjohtaja ja muut jäsenet määrätään tai valitaan kahdeksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Kunakin kalenterivuonna kuitenkin puolet jäsenistä on erovuorossa. Hallitus valitsee keskuudestaan kaksi varapuheenjohtajaa.

Jos ministeriötä edustava jäsen tai varajäsen hallituksessa eroaa tai kuolee kesken toimikauden, liikenne- ja viestintäministeriö määrää asianomaista ministeriötä kuultuaan hänen tilalleen uuden jäsenen tai varajäsenen jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Tehtävistä laissa todetaan, että keskusjärjestön kokouksessa

1. päätetään tilinpäätöksen vahvistamisesta ja vastuuvapauden myöntämisestä hallituksen jäsenille ja toimitusjohtajalle
2. päätetään mahdollisesta jäsenmaksusta ja sen määrästä seuraavaksi toimintavuodeksi
3. valitaan ne hallituksen jäsenet, joiden valinta 5 §:n 3 momentin mukaan kuuluu keskusjärjestön kokoukselle
4. valitaan yksi tilintarkastaja ja tämän varamies, jonka valinta 12 §:n 2 momentin mukaan kuuluu keskusjärjestön kokoukselle ja
5. määrätään hallituksen puheenjohtajan ja jäsenten sekä tilintarkastajan palkkiot seuraavaksi toimintavuodeksi.

Hallituksen tehtävänä on

1. vahvistaa seuraavan vuoden toimintasuunnitelma ja talousarvio
2. päättää Liikenneturvan jäsenten ottamisesta ja erottamisesta
3. ottaa ja erottaa toimitusjohtaja ja määrätä hänen palkkaetunsa sekä määrätä toimitusjohtajalle sijainen
4. vahvistaa Liikenneturvan työjärjestys ja
5. käyttää muutoinkin Liikenneturvan ylintä päätösvaltaa asioissa, jotka eivät 1 momentin mukaan kuulu keskusjärjestön kokouksen päätösvaltaan.

Toimitusjohtajan tehtävänä on

1. huolehtia Liikenneturvan talouden ja varojen hoidosta
2. valmistella hallituksessa käsiteltävät asiat
3. panna täytäntöön hallituksen päätökset ja
4. johtaa Liikenneturvan toimintaa työjärjestyksen mukaisesti ja suorittaa ne muut toimeenpanovaltaan kuuluvat tehtävät, jotka eivät kuulu hallitukselle.

Keskusjärjestön kokouksen ja hallituksen muista tehtävistä, 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen muiden toimielinten tehtävistä sekä toimielinten toiminnasta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Lain mukaan Liikenneturvan toiminnan rahoitukseen voidaan käyttää liikennevakuutuslain ([279/1959](#)) 18 a §:n 1 momentin mukaisella liikenneturvallisuuden edistämiseen tarkoitetulla maksulla kerättyjä varoja.

Liikenneturvan toiminnan rahoitukseen voidaan käyttää myös muita tähän tarkoitukseen osoitettuja varoja sekä mahdollisista jäsenmaksuista ja suoritemaksuista kertyviä tuloja.

Liikenneturvan toiminta ulottuu koko maahan 12 aluetoimiston kautta. Liikenneturvan palveluksessa on 46 työntekijää. Lisäksi käytettävissä on lähes sata vapaaehtoista, sivutoimista kouluttajaa, jotka toimivat aluetoimistojen alaisuudessa.

Liikenneturvan tärkeimmät yhteistyötahot ovat sen jäsenyhteisöt valtakunnallisesti ja paikallisesti. Liikenneturva on kumppanina eri hallinnonaloille, erityisesti LVM, OKM, SM, STM, Puolustusvoimat sekä useat virastot. Aluehallinnossa kiinteimmin yhteistyötä tehdään ELY- ja AVI -alueilla ja poliisilaitosten kanssa. Kunnat ovat merkittävä paikallistason kumppani. (Tarvainen. A-L. 2013)

Liikenneturvalla on kiinteää ja säännöllistä yhteistyötä useiden hallinnonalojen kanssa. Puolustusvoimien kanssa on toteutettu kaikkia varusmiehiä koskeva liikenneturvallisuuskoulutus jo monen vuoden ajan. SM:n johdolla ohjataan maan sisäisen turvallisuuden edistämistä, ja tieliikenteen turvallisuus kuuluu osana tähän kokonaisuuteen. Poliisin kanssa valvonta ja viestintä yhdistyvät säännönmukaisesti. Liikenneturva tarjoaa täydennyskoulutusta sekä peruskoulun että toisen asteen opettajille. STM:n ja THL:n kanssa Liikenneturva toimii mm. tapaturmien ja päihdeongelmien torjumiseksi. (Tarvainen. A-L. 2103)

5.2 Toimintastrategia, kustannukset, rahoitus sekä ohjaus

Liikenneturvan strategia/KTS 2014 - 2016

Liikenneturvan tehtävänä on vaikuttaa kansalaisten arvoihin, asenteisiin ja liikennekäyttäytymiseen sekä liikenneturvallisuustietouden ja turvallisuuden arvostuksen lisäämiseen yhteiskunnassa. Liikenneturvan tehtävät on määritetty laissa.

Liikenneturvan arvoina ovat turvallisuus ensin, asiantuntijuus ja yhteistyö.

Liikenneturvan toiminta-ajatuksen mukaan Liikenneturva on tieliikenteen turvallisuuden hyväksi toimiva valistus- ja etujärjestö, joka kokoaa vapaaehtoisen liikenneturvallisuustyön tekijöitä koko maassa ja palvelee kaikkia tienkäyttäjiä.

Ydinosaamiseksi strategiassa määritetään

- vaikuttaminen ihmisten turvalliseen liikkumiseen
- liikennekulttuurin edistäminen
- ihmisen roolin ymmärtäminen ja puolustaminen liikkumista koskevissa ratkaisuissa.

Liikenneturvan vision kolmessa pääkohdassa todetaan mm.:

- Liikenneturva säilyttää arvonsa riippumattomana asiantuntijana ja rooli valtakunnallisissa ja paikallisissa päätöksissä vahvistuu entisestään.
- Koko maata kattava yhteistoimintaverkosto voimistuu ja laatu paranee.
- Liikenneturva koetaan jatkossakin tiennäyttäjäksi liikennekulttuurin ja vapaaehtoisen liikenneturvallisuuustyön edistämisessä.

Toiminnan kohdentamisesta todetaan, että edistetään kaikkien ikä- ja tienkäyttäjärühmien turvallisuutta panostamalla turvallisuuden peruskysymyksiin. Väestöviestinnässä edistetään ja tuetaan ihmisten myönteistä suhtautumista liikenteen turvallisuuteen.

Tarjotaan liikennekasvatusta ihmisen koko eliniäksi. Kuljettajaan vaikuttaminen perustetaan ennakoivan ajamisen malliin. Kootaan tutkimuksen ja vaikuttamisen keinoihin liittyvää tutkimus- ja tilastotietoa ja syvennetään sidosryhmätoimintaa.

Strategian toteuttamisesta todetaan, että toteutetaan valtakunnallisessa liikenneturvallisuuksuunnitelmassa ja valtioneuvoston periaatepäätöksessä Liikenneturvalle määriteltäviä tehtäviä. Toteuttamisessa käsitellään erityisesti toimintaa, joka liittyy väestöviestintään ja kampanjointiin, liikennekasvatuksen perustan ja menetelmien kehittämiseen, toimintatapaan tavoittaa nuoria, kuntien liikenneturvallisuuustyön tukemiseen, yhteistoiminnan tehostamiseen, ja mm. tietopalvelujen kehittämiseen.

Liikenneturvan näkökulmasta turvallisen liikkumisen perusta luodaan elinikäisellä liikennekasvatuksella ja luotettavalla viestinnällä. Työ perustuu ensisijassa tiedon lisäämiseen, suostutteluun ja kasvatukseen. Liikenneturva vaikuttaa kansalaisten arvoihin, asenteisiin ja liikennekäyttäytymiseen sekä turvallisuuden arvostuksen parantamiseen yhteiskunnassa. (Tarvainen, A-L. 2013)

Toimintasuunnitelma ja talousarvio 2013

Toiminnan painopisteiksi on vuodelle 2013 määriteltäviä mm.: nuorten turvavyön käytön tukeminen, teini-ikäisten mopoilijoiden ja mopoautoilijoiden turvallisen liikkumisen ja liikenneraittisuuden ohjaaminen, vapaaehtoisen valitustyön eteenpäin vieminen, pyöräilyn turvallisuuden edistämisen jatkaminen ja kuntien liikenneturvallisuuustyön ylläpitäminen.

Liikenneturva on myös varautunut osallistumaan sidosryhmien kanssa yhteisiin viestintähankkeisiin ja alan tutkimustyöhön sekä tilastointiyhteistyön kehittämiseen.

Toiminta on jaettu myös kohderyhmien mukaan (alle kouluikäiset, kouluikäiset, nuoret, työikäiset ja iäkkäät).

Liikenneturvan strategiassa/KTS:ssä on toiminnan kuluiksi vuodelle 2013 arvioitu 6,46 milj. euroa. Kulujen on arvioitu kasvavan lievästi ja olevan vuoden 2016 tilanteessa yhteensä 7,0 milj. euroa. Henkilöstömäärän on arvioitu pysyvän samana (46 htv).

Vuoden 2013 talousarvion mukaan toiminnan rahoituksen päälähteenä on liikenneturvallisuuksmaksu, yhteensä 6,3 milj. euroa (tulot 6,48 milj. euroa). Muut tulot ovat yhteensä 166 000 euroa, joista 130 000 euroa arvioidaan kertyvän varsinaisesta toiminnasta ja 36 000 euroa jäsenmaksu- ja rahoitustuloista. Henkilöstöstä (46 htv) 40 % työskentelee aluetyössä.

Liikenneturvan henkilömäärä pystytään pitämään pienenä, kun käytössä on kouluttajaverkosto. Uudet koulutusmallit sekä kampanjat suunnitellaan koordinoitusti keskus-toimistossa. Alueen työntekijät keskittyvät alue- ja kuntayhteistyöhön sekä vapaaehtoisten toimijoiden palvelemiseen. (Tarvainen, A-L. 2013)

Talousarvion 2013 mukaan toiminnan kustannukset jakaantuvat seuraavasti:

Turvallisuusviestintä:	1 103 000 euroa (17 %)
Kampanjat:	848 000 euroa (13 %)
Liikennekasvatus:	554 000 euroa (9 %)
Kuljettajien jatkokoulutus:	347 000 euroa (6 %)
Alueellinen liikenneturvallisuustyö:	1 995 000 euroa (32 %)
Tiedontuotanto:	468 000 euroa (7 %)
Johto:	320 000 euroa (5 %)
Toimisto:	691 000 euroa (11 %)
Yhteensä:	6 326 000 euroa (100 %)

Nykyinen rahoitusmalli

Lain mukaan toiminnan rahoitukseen voidaan käyttää liikennevakuutuslain ([279/1959](#)) [18 a §:n](#) 1 momentin mukaisella liikenneturvallisuuden edistämiseen tarkoitettulla maksulla kerättyjä varoja. Liikenneturvan toiminnan rahoitukseen voidaan käyttää myös muita tähän tarkoitukseen osoitettuja varoja sekä mahdollisista jäsenmaksuista ja suoritemaksuista kertyviä tuloja.

Ehdotettu uusi rahoitusmalli

Liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistus on tekeillä sosiaali- ja terveysministeriössä. Uudella lailla kumottaisiin liikennevakuutuslain 18 a §. Siinä säädettäisiin vakuutusyhtiöiden maksettavaksi tulevasta liikenneturvallisuusmaksusta ja tieliikenteen turvallisuuden edistämiseksi myönnettävistä määrärahoista. Liikennevakuutuskeskuksen sijasta Trafi keräisi liikennevakuutustoimintaa harjoittavilta vakuutusyhtiöiltä valtiolle veroluonteista liikenneturvallisuusmaksua. Maksun määrä olisi 1,05 % vakuutusyhtiöiden liikennevakuutuksesta saamasta maksutulosta. Valtion talousarviossa myönnettäisiin tieliikenteen turvallisuuden edistämiseksi määrärahoja Liikenneturvan ja Liikennevakuutuskeskuksen liikenneturvallisuustyön kaltaista turvallisuustyötä harjoittaville yhteisöille ja Ahvenanmaan maakunnan liikenneturvallisuustyöhön. Määrärahan myöntämisestä päättäisi LVM. Tämä aiheuttaisi sen, että liikenne- ja viestintäministeriö olisi esteellinen toimimaan samalla Liikenneturvan tulosohtajana. (STM 2011, Lampinen, R. 2009).

Toiminnan ohjaus

Liikenne- ja viestintäministeriö ohjaa ja valvoo Liikenneturvan toimintaa ja vahvistaa vuosittain varojen käyttösuunnitelman. Liikenneturvan tulee toimittaa ministeriölle valvontaa varten tarvittavat asiakirjat siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Liikenneturvan keskusjärjestöjen kokous vahvistaa toimintakertomuksen sekä tilinpäätöksen vastuuvapauden. Se myös hyväksyy seuraavan vuoden toimintasuunnitelman, jonka hallitus on koonnut ja esittää kokoukselle. Liikenneturvan hallituksen toimintaan osallistuu myös liikenne- ja viestintäministeriön edustaja.

Liikenneturvan toiminnan ohjaus on vastuutettu LVM:ssä Liikennehallinnon ohjausyksikölle. Liikenneturvan toiminnan ohjausneuvotteluihin osallistuvat kansliapäällikkö ja/tai liikennepolitiikan osastopäällikkö sekä ohjausyksikön edustajat.

Liikenneturvan vuotuisissa tulostavoitteissa on otettu huomioon Liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan ja Valtioneuvoston tieliikenteen turvallisuuden periaatepäätöksessä esitetyt tarpeet ja Liikenneturvalle erityisesti osoitetut tehtävät (Liikenneturva 2013a).

Liikenneturvan toiminnan tavoitteet viimeistellään hallituksessa, joten niissä heijastuu hallituksen eri alueiden esittämät näkökulmat. Hallituksessa on nykyisin puheenjohtaja ja 13 jäsentä sekä varajäsenet. Hallituksen nykyinen puheenjohtaja on kansanedustaja ja Martti Korhonen. Hallituksessa ovat edustettuna: liikenne- ja viestintäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, vakuutusalan ja liikennevakuutusyhtiöiden, Moottoriliikenteen Keskusjärjestön, Liikennepoliittisen yhdistyksen Enemmistö ry:n/Suomen Liikenneliiton ja henkilöstön edustus.

5.3 Toiminnan kehittämisen vaihtoehdot

Selvitysmiehen asettamispäätöksessä on määritelty, että tavoitteena on esittää Liikenneturvan ohjaukseen ja hallinnointiin malli, joka luo parhaat edellytykset Liikenneturvan palvelutehtävän luonteisen toiminnan jatkuvuudelle ja joka parhaiten varmistaa, että Liikenneturvan vahvuuksia hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla.

Saman päätöksen mukaisesti Liikenneturvan ohjaus- ja hallinnointimallia selvitettäessä selvitysmiehen tehtävänä on tarkastella kahta erilaista mahdollisuutta:

- Ensimmäisenä vaihtoehtona selvitetään nykymallia lähellä olevaa vaihtoehtoa, jossa ensisijaisena tarkoituksena on poistaa em. sosiaali- ja terveysministeriön hallituksen esitysluonnoksesta aiheutuva LVM:n esteellisyyssnäkökohta.
- Toisena vaihtoehtona selvitetään uudenlaista mallia, jossa Liikenneturvasta muodostuu valtion kokonaan omistama osakeyhtiö (vrt. MOTIVA).

Vaihtoehtoja tarkastellaan laajasti eri näkökulmista hyötyjä ja haittoja kokonaisuuden kannalta arvioiden. Keskeisenä näkökulmana on ohjauksen ja hallinnoinnin selkeys sekä toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus. Molemmissa vaihtoehdoissa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että ohjaus- ja hallinnointimalli on toimiva ja selkeä ja tukee tieliikenteen turvallisuustoimijoiden loogista työnjakoa ja tukee turvallisuutta koskevien tavoitteiden saavuttamista. Työssä otetaan huomioon myös valtionhallinnon yleiset ohjauksen kehittämislinjaukset ja -tavoitteet.

Tarkastelun lähtökohtana on tieliikenteen turvallisuustoiminnan kokonaisuus ja Liikenneturvan rooli ja tehtävät turvallisuustyössä. Liikenneturvan toiminnan rahoituksen mukaan toiminnasta noin 30 % liittyy viestintään ja runsaat 30 % alueellisen tieliikenteen turvallisuustoiminnan edistämiseen. Liikenneturva on myös alan järjestöjen voimia kokoava keskusjärjestö, joka liittyy mukaan paljon vapaaehtoistyötäkin sekä koko maan tasolla että maan eri osissa.

Liikenneturvan toiminnan ja sen toiminta-alueiden merkitystä on jatkuvasti pidetty eri selvityksissä ja linjauksissa esim. koko maan turvallisuussuunnitelmassa tärkeänä. Yleisesti kaikkien kansainvälistenkin tutkimusten ja toimintaperiaatteiden mukaan Liikenneturvan toiminta-alueet kuuluvat olennaisena osana hyvän tieliikenteen turvallisuustyön malliin ja mm. viestintä ja aluetyö ovat olennaisia osia turvallisuustoiminnassa, kun halutaan vaikuttaa toimijoihin ja kansalaisiin.

Liikenneturvan toimintamalli on pysynyt jo monia vuosia lähes samana mukaan lukien myös toiminnan yleiset ydinalueet (viestintä, aluetyö, koulutus jne.). On selvää, että liikennehallinnon alan organisoimisen ja tietysti myös toimintaympäristön olennaiset suuret muutokset asettavat uusiutumisen haasteita myös Liikenneturvan toimintaan ja sen ohjaus- ja hallintomallille.

Tarkasteltavat vaihtoehdot merkitsevät sitä, että tarkastellaan

- nykyisen julkisoikeudellisen yhdistyksen kehittämistä
- nykyisen julkisoikeudellisen yhdistyksen vaihtoehtona säätiömallia
- valtion kokonaan omistamaa osakeyhtiötä.

5.3.1 Julkisoikeudellisen yhdistyksen kehittäminen

Yhdistyksen toimintaan sovelletaan yhdistyslakia (28.5.1989/503). Lain mukaan yhdistyksen saa perustaa aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten. Rekisteröityminen merkitsee sitä, että yhdistys on oikeustoimikelpoinen. Yhdistyslaki ei koske yhteisöä, jonka tarkoituksena on voiton tai muun välittömän taloudellisen edun hankkiminen. Perustuslain 124 § mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, mikäli se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia. (Ojala, M. 2009)

Hallituksen esityksen perusteluissa (Laki Liikenneturvasta, HE 18.10.2002) todetaan, että Liikenneturvan tiedotuksesta, valituksesta ja koulutuksesta muodostuva tehtävä on katsottava lähinnä palvelutehtävän luonteiseksi julkiseksi tehtäväksi, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä.

Liikenneturvan missiota voisi kehittää kohdentamisen ja painopistealueiden valinnan perusteella. Yleisesti ottaen tehtäväkenttä liittyisi samoihin alueisiin kuin aikaisemmin, mutta vaikuttavuuden tehostaminen edellyttäisi vahvempaa toiminnan kohdentamista.

Liikenneturvan toiminnan kehittämisen haasteet liittyvät koko tieliikenteen turvallisuustoiminnan kehittämisen haasteisiin kuten edellä on jo todettu. Nykyisen toimintamallin kehittämisen tulisi perustua Liikenneturvan vahvuuksien korostamiseen ja tätä kautta toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseen. Tällöin Liikenneturvan tulisi entistä enemmän keskittyä (1) turvallisuusviestintään yhteistyössä liikennehallinnon ja muiden toimijoiden kanssa ja (2) aluetoimintaan. Näissä toiminnoissa Liikenneturvalle jäisi merkittäviä tehtäviä, johon sillä on hyvä osaaminen.

Toiminnan kehittämisessä yhteistyön tehostaminen on eräs keskeinen tarve. Liikenneturva voisi olla koko maata koskevan tieliikenteen turvallisuusviestinnän ja kampanjoinnin osalta keskeisin toimija, mutta järjestämisvastuu voisi olla Liikenteen turvallisuusvirastolla, jotta saataisiin riittävästi tarvittavaa tehtävien keskittämistä ja johtajuutta mukaan koko maan toimintaan.

Tieliikenteen turvallisuuden parantamisessa alueellinen työ on merkittävässä roolissa. Liikenneturvan toimintaa pidetään alueellisesti tärkeänä ja sen osaamisalueet täydentävät hyvin muiden alueellisten osaajien toimintaa. Aluetoimistojen resurssit ovat kuitenkin melko pienet. Tämän johdosta aluetoimistojen toiminnan laatu saattaa riippua yksittäisistä henkilöistä. Liikenneturvan omaa alueellista henkilöstöä täydentävät kuitenkin vapaaehtoiset avustajat. Olisi kuitenkin harkittava pitäisikö alueellista toimintaa tehokkuuden lisäämiseksi keskittää vahvempiin alueellisiin yksiköihin.

Alan koulutuksessa, kuten koulutuksessa yleensäkin noudatetaan elinikäisen oppimisen periaatetta. Haastattelujen mukaan päällekkäisyyttä ei enää ole huomattavassa määrin. Liikenneturva on keskittänyt toimintaansa selvästi tarpeiden mukaisesti. Siltä odotetaan vahvaa panosta koko elinkaaren eri vaiheissa ja erikseen myös alle kouluikäisten, nuorten ja ikääntyneidenkin ihmisten osalta.

Liikenneturvan kokoamia turvallisuusaineistoja käyttävät monet toimija esim. kunnat ja Poliisi toiminnassaan. Aineistot ovat korkealaatuisia ja ammattitaidolla tuotettuja. Kuntien ja muiden toimijoiden kannalta voidaan luottaa siihen, että ne perustuvat alan uusimpiin tietoihin ja ovat puolueettomia ja luotettavia hyödyntäjälle.

Muissa toiminta-alueissa voisi toimintaa pyrkiä rajoittamaan tai siirtämään muiden toimijoiden vastuulle niiden roolien mukaisesti, jotta Liikenneturva voisi keskittää toimintaansa sen osaamisen ja roolin mukaisille parhaille toiminta-alueille.

Tiedontuotannossa tieliikenneonnettomuuksien tilastoinnin ja siihen liittyvät tehtävät voisi siirtää suurelta osin Liikenteen turvallisuusvirastolle. Ajankohtainen tieliikenteen

turvallisuuteen liittyvä koko maata koskeva kehitysseuranta ja toiminnan vaikuttavuuden seuranta voisi myös kuulua jatkossa Liikenteen turvallisuusvirastolle. Tutkimustiedon kokoaminen yleisesti ei näytä enää olevan kovin välttämätöntä, kun käytettävissä on digitaaliset aineistot ja internet sekä hyvät hakukoneet.

Kustannusten kannalta kohdentamisalueet vievät nykyisistä resursseista noin 77 %, joten liikkumavara koskisi enintään loppuja 23%:a. Toiminnan kohdentaminen merkitisi kuitenkin säästöjä henkilö- ja muissa kustannuksissa.

Lähtökohtana on, että STM:n esittämä lakimuutos toteutuu ja rahoitus muuttuu uuden lain mukaisesti. Tällöin on tärkeää, että Liikenneturvan toimintaedellytykset taataan rahoituksen osalta.

Uudessa tilanteessa Liikenteen turvallisuusvirasto voisi kerätä veron liikennevakuutus-toimintaa harjoittavilta vakuutusyhtiöiltä valtiolle ja myöntäisi myös varat hakemuksen perusteella Liikenneturvan esittämään toimintaan. Liikenteen turvallisuusviraston ohjaus toteutuisi myönnettävien varojen käytön kautta, kun virasto määritteli käytön linjaukset ja tavoitteet.

Tässä uudessa toimintatavassa liikenne- ja viestintäministeriön tarpeet ja ohjaus voitaisiin hoitaa Liikenteen turvallisuusvirasto normaalin tulosohjauksen avulla. Liikenteen turvallisuusviraston ei myöskään tarvitsisi osallistua Liikenneturvan hallitukseen eikä syntyisi esteellisyysongelmia liikenne- ja viestintäministeriölle eikä Liikenteen turvallisuusvirastolle.

Laki liikenneturvasta on välttämätön, mutta sen nykyinen muoto tuntuu liian sitovalta ja yksityiskohtaiselta eikä jätä ehkä riittävää joustavuutta toiminnan ohjaukseen. Viimeisen lakimuutoksen yhteydessä määriteltiin, että aineistot ja materiaalit käyttäjille, esim. opetustehtäviin ovat ilmaisia. Näin sidottiin toimintaan kustannuksia, jotka pitäisi sisäistää ko. toimijoille.

Nykyiseen toimintaan perustuvalla, mutta kehitetyllä toimintamallilla välttyttäisiin esteellisyydestä, tehostettaisiin tulosohtausta ja korostettaisiin myös Liikenteen turvallisuusviraston roolia tieliikenteen operatiivisen turvallisuustoiminnan vastuussa ja koordinoimisessa. Olennaista olisi edelleen, että Liikenneturvan roolia ja työnjakoa hallinnon kanssa terävöitettäisiin ja sen toimintaa keskitettäisiin niille alueille, joilla Liikenneturvalla on parasta osaamista.

5.3.2 Säätiö

Säätiöistä on oma lakinsa (19/5.4.1930), jota ollaan parhaillaan uudistamassa. Lain mukaan säätiön perustamiseen on hankittava lupa. Säätiöllä on oltava vahvistetut säännöt, ja se on merkittävä erityiseen säätiöistä pidettävään rekisteriin (PRH). Säätiön perustamismääräyksessä on mainittava säätiön tarkoitus ja sille tuleva omaisuus. Peruspääomavaatimus on tällä hetkellä vähintään 25 000 euroa. Säätiön mahdollisuutta liiketoiminnan harjoittamiseen on rajoitettu. Lain mukaan säätiö voi harjoittaa sellaista liiketoimintaa, joka on määrätty sen säännöissä ja joka välittömästi edistää säätiön tarkoituksen toteutumista.

Nykyisen lain 4§:n mukaan säätiön säännöissä on mainittava

1. säätiön nimi, johon tulee sisältyä sana "säätiö" ja jonka tulee selvästi erota säätiörekisteriin ennen merkittyjen säätiöiden nimistä
2. se kunta, jota on pidettävä säätiön kotipaikkana
3. säätiön tarkoitus ja miten se on toteutettava
4. säätiölle tuleva omaisuus ja sen hoitamistapa
5. säätiön hallituksen jäsenten ja tilintarkastajien lukumäärä, asettamistapa ja toimikausi

6. säätiön nimen kirjoittamisesta
7. milloin tilinpäätös on tehtävä sekä tilejä ja hallintoa tarkastettava sekä
8. miten päätös säätiön sääntöjen muuttamisesta ja säätiön lakkauttamisesta on tehtävä.

Lupa säätiön perustamiseen on haettava edelleen Patentti- ja rekisterihallitukselta, jolta on samalla pyydettävä säätiön sääntöjen vahvistamista (5§). Säätiörekisteriin on merkittävä (1) säätiön nimi, tarkoitus, kotipaikka ja postiosoite sekä (2) hallituksen puheenjohtajan sekä jokaisen jäsenen tiedot. Säätiö voi alkaa toimia, kun se on rekisteröity merkitty ko. rekisteriin.

Säätiöllä on oltava hallitus, johon kuuluu puheenjohtaja ja vähintään kaksi muuta jäsentä. Myös viranomainen voi toimia hallituksen jäsenenä. Hallituksen tulee hoitaa säätiön asioita lakia ja säätiön sääntöjä noudattaen. Hallitus edustaa säätiötä. Säätiön tilintarkastuksesta on voimassa tilintarkastuslaki.

Patentti- ja rekisterihallitus valvoo, että säätiön hallintoa hoidetaan lain ja säätiön sääntöjen mukaisesti.

Säätiölain uudistamistyöryhmän mietinnössä todetaan, että säätiöt ovat kansalaisten hyvinvoinnin ja yhteiskunnan kehityksen kannalta merkittävä koulutuksen, tutkimuksen, sosiaali- ja terveystalouden sekä taiteen ja kulttuurin tuottajia ja tukijoita. Säätiöiden toiminnan merkitys näillä aloilla on kasvanut merkittävästi viimeisen 20 vuoden aikana.

Ehdotuksen tavoitteena on kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen uudistamalla säätiölainsäädäntöä siten, että säätiöt voivat toimia mahdollisimman tehokkaasti, joustavasti ja ennakoitavissa olevalla tavalla. Ehdotuksen tarkoituksena on poistaa säätiömuodon käyttämisen tarpeettomia rajoitteita. (Oikeusministeriö 2013)

Oikeusministeriön lakiehdotuksessa todetaan, että Patentti- ja rekisterihallituksen säätiörekisterissä oli tammikuun 2013 lopussa yhteensä 2 850 säätiötä. Rekisteröityjen säätiöiden toiminta-alue on laaja, kulttuuri- ja harrastustoiminta (24 %), koulutus- ja tutkimustoiminta (26 %), sosiaalipalveluiden tuottaminen (15 %), ammatti- ja elinkeinotoiminta (6,7 %), kansalaistoimintaan ja edunvalvontaan (2,8 %) jne.

Uutta säätiölakia koskevassa ehdotuksessa keskeiset ehdotukset koskevat säätiön tunnusmerkkejä ja peruspääomaa, sijoitustoimintaa ja liiketoimintaa, säätiön perustamista, säätiön hallintoa, toimintakertomusta ja tilinpäätöstä, tilintarkastusta, sääntöjen muuttamista, sulauttamista, purkamista ym. nykyisen lain kohtia.

Lakiehdotuksessa lähdetään siitä, että säätiön tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen. Säätiö voisi kuitenkin harjoittaa sellaista liiketoimintaa, joka edistää sääntöissä määrättyä säätiön toimintaa. Euromääräisestä peruspääomavaatimuksesta luovuttaisiin. Säätiön sijoitustoiminnan olisi oltava suunnitelmallista. Säätiön perustamista ja rekisteröintiä selvennettäisiin. Säätiön toimielinten ja niiden toimintaa koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkistettavaksi. Hallitus jäisi edelleen ainoaksi pakolliseksi toimielimeksi, mutta edelleen myös hallintoneuvosto voisi olla virallisena toimielimenä.

Säätiöitä koskevaa lainsäädäntöä ollaan parhaillaan muuttamassa. Malli ei näytä vastaavan Liikenneturvan tarpeita. Se sopii parhaiten muun luontoiseen toimintaan, esim. varojen hallintaan ja käyttöön.

Muutenkaan säätiömalli ei näytä vastaavan Liikenneturvan roolin edellyttämää mallia, jossa periaatteena on laaja yhteistyö eri alueen toimijoiden kanssa ja myös se, että Liikenneturvan tehtävät ovat lähellä ja täydentävät hallinnonalan viranomaistoimintaa.

5.3.3 Valtion omistama osakeyhtiö

Valtion omistamia osakeyhtiöitä varten on olemassa oma lainsäädäntönsä (HE 80/2007) ja toimintaperiaatteet, joista suurelta osin vastaa Valtioneuvoston kanslian (VNK) omistajaohjaus.

Yleisenä periaatteena yhdistystä yhtiöitettäessä, että on tietoisesti ratkaistava, minkä tyyppistä yhtiön toiminnan halutaan olevan ja millaista omistajapolitiikkaa yhdistys toteuttaa. Mikäli lähtökohtana on varainhankinta, yhdistykselle perustettava yritys toimii tavanomaisen voittoa tavoittelevan (for-profit) markkinaehtoisen liiketoiminnan periaatteilla ja jakaa voiton omistajalleen. Yhtiöitetty ja voittoa tavoitteleva toiminta ei estä sitä, että yrityksen toiminnan taustalla ovat samat arvot kuin järjestöilläkin. Yritystoiminnasta saamiensa varojen avulla yhdistys toteuttaa tavoitettaan. Mikäli palvelutuotannolla toteutetaan yhdistyksen olemassaolon tavoitetta ja tuotot käytetään järjestötoimintaan, on kysymys voittoa tuottamattomasta yleishyödyllisestä (non-profit) yrityksestä. Osakeyhtiötä voidaan pitää myös sopivana mallina voittoa tavoittelemattomaan palveluliiketoimintaan. Yhtiön tarkoitus voidaan myös määritellä siten, että se toimii rajoitetun voitonjaon periaatteella. (Ojala, M. 2009)

Valtion yhtiöllä pitää olla kannattavan toiminnan näkymät, kannattamattomia yrityksiä ei perusteta. Käytännössä esim. yhdistyksessä tms. täytyy olla oma vahva tahto tulla toimivaksi ja kannattavaksi yhtiöksi, jolla on hyvä ansaintalogiikka ja liiketoimintamalli toiminnan perustaksi, mikä luo tarvittavan tulovirran. Perustaminen edellyttää myös sitä, että johdossa on oltava tarvittava liiketoimintaosaaminen ja hallitaan liiketoiminnan edellyttämät perusprosessit kuten talouden hoitaminen ym.

Valtion tavoitteet omistajana ovat selkeät. Valtio pyrkii omaisuuden hoidossa mahdollisimman hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kokonaisuuteen. Erityistehtävä-yhtiöissä ensisijaisesti yhteiskunnalliset tavoitteet, mutta toiminnan on oltava kannattavaa. Markkinaehtoisissa yhtiöissä tavoitteena on kannattavuus ja omistaja-arvon pitkäjänteinen kasvu. VNK:lla ei ole vielä koottuja täydellisiä ohjeita liittyen valtion osakeyhtiön perustamiseen.

Valtionyhtiöön liittyy monia keskeisiä kysymyksiä ja tehtäviä, joiden toteuttaminen on pitkä prosessi ja vaativaa hyvää osaamista. Mikäli Liikenneturvasta haluttaisiin tehdä valtion yhtiö, tarvitaan muutoksesta vastaava toimija ja ainakin aloitusvaiheessa se olisi varmaan liikenne- ja viestintäministeriö. Asiantuntija-apua perustamiseen antavat mm. Omistajaohjausosasto/VNK ja yleensä heti mukaan tarvitaan sopiva ulkopuolinen neuvonantaja mm. ansaintalogiikan ja liiketoimintasuunnitelman laatimiseen.

Nykyisen omaisuuden siirtäminen yhtiöön on myös oma prosessinsa, joka on hoidettava hyvin. Yhtiön tase pyritään valtion kannalta muodostamaan yleensä sellaiseksi, että se ei muodosta liian suurta markkinaa haittaavaa tilannetta.

Hallituksen esityksen mukaan lailla varmistettaisiin, että valtionomistusta ja valtion omistajaohjausta koskevan päätöksenteon toimivaltasuhteet ovat selkeät ja johdonmukaiset. Eduskunnan ja valtioneuvoston toimivalta määriteltäisiin perustuslain edellyttämällä tavalla siten, että eduskunta päättäisi rajoista, joiden puitteissa valtionomistusta voidaan supistaa tai laajentaa. Valtioneuvosto päättäisi kaikista osakemyynneistä, osakehankinnoista ja yritysjärjestelyistä. Eduskunnan myötävaikutus tarvittaisiin myös määräysvallan hankkimiseen merkittävässä yrityksissä. Lakia nykykaistettaisiin vastaamaan osakeyhtiöoikeutta ja arvopaperimarkkinoiden sääntelyä.

Esityksen mukaan erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden (yhtiöryhmä 2) enemmistö on valtion kokonaan omistamia. Näiden osakkeita ei saisi lainkaan luovuttaa ilman eduskunnan suostumusta. Niissä erityistehtävä-yhtiöissä, joissa valtio on enemmistöomistaja, enemmistöstä luopuminen edellyttäisi eduskunnan suostumusta. Kolmessa yhtiös-

sä (Hevosopisto, Suomen Ilmailuopisto, Suomenlinnan Liikenne) omistuksesta päättäminen kuuluisi valtioneuvostolle.

Valtion omistajaohjauksella puolestaan tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimia, jotka perustuvat osakkeiden tuottaman äänivallan käyttämiseen. Valtio käyttää äänivaltaansa virallisesti ja muodollisesti vain yhtiökokouksissa, mutta käytännössä yhtiön hallitus ja toimiva johto selvittävät ennalta suurimpien omistajien suhtautumisen yhtiön kannalta merkittäviin investointeihin ja muihin vastaaviin hankkeisiin. Näihin tilanteisiin liittyvä epävirallinen yhteydenpito ja omistukseen perustuvan vaikutusvallan käyttäminen ovat merkittävä osa omistajaohjausta ja aktiivista omistajuutta.

Esimerkkinä voidaan todeta, että vuonna 2009 sosiaali- ja terveysjärjestöistä kahdeksantoista oli yhtiöittänyt liiketoimintansa, esim. Suomen Punainen Risti (SPR) yhtiöitti ammatillisen kotihoitotoimintansa. Perusteena olivat liiketaloudelliset syyt ja sopivuus, sekä tavoitteena toiminnan tehostaminen ja rakenteiden selkeyttäminen. Lisäksi katsottiin, että yhtiöoikeudellinen rakenne selkeyttää vastuita ja johtamista sekä myös rahaliikennettä ja kirjanpitoa. Lähtökohtaisesti voittoa tavoitteleva osakeyhtiömuoto ei ole mahdollinen vaihtoehto, mikäli toiminnan tulorahoitus ei ole riittävä. (Ojala, M. 2009)

Toiminta osakeyhtiönä

Liikenneturvan toiminta ja toimintaperiaatteet muuttuisivat valtion omistamassa osakeyhtiömuodossa olennaisesti verrattuna nykyiseen malliin. Keskeistä olisi toiminnan uudistaminen liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti edellyttäen jo heti hyvää liiketoimintamallia ja ansaintalogiikkaa, joka takaisi riittävän tulovirran. Toiminnan rahoitus perustuisi tällöin suurelta osin markkinoilta saataviin tuloihin, eli tarvittaisiin sellaisia nykytoiminnan avulla kehitettyjä tuotteita ja palveluita, joita haluttaisiin Liikenneturvalta ostaa.

Ansaintalogiikan laatiminen perustuu tällöin kehitettävään liiketoimintamalliin, jossa kannattavuuden perustana on hyvä asiakaskunta. Toiminnalla on tuotettava lisäarvo asiakkaiden tarpeiden mukaisesti ja samalla on myös jatkuvasti kehitettävä toimintaa markkinalähtöisten periaatteiden mukaisesti, jotta osakeyhtiön tuloksellisuus kehittyy ja selvittää kilpailussa. Yleishyödyllisenä osakeyhtiönä toimimisessa ei kuitenkaan edellytetä, että tuotetaan tulosta osakkeen omistajille. Asiakkaina olisivat kuitenkin sekä julkinen että yksityinen sektori.

Kokemukset valtion omistamien osakeyhtiöiden perustamisesta osoittavat, että työ kestää monia vuosia ennen kuin toiminta on vakiintunut. Motivan osalta prosessi kesti lähes seitsemän vuotta kaikkine vaiheineen. (Motiva 2013).

Liikenneturvalla on nykyisin hyvä brändi ja se erottuu selvästi muista toimijoista. Sen toiminnassa on selvästi alueita, joilla on olemassa hyvää liiketoimintapotentiaalia, mutta muuntaminen myytäviksi tuotteiksi ja palveluiksi edellyttäisi huomattavasti työtä ja kehittämistä. Liikenneturvalla on myös laaja yhteistyökenttä ja verkosto, jossa Liikenneturva toimii sujuvasti nykyisessä roolissaan ja jotka olisivat osakeyhtiön potentiaalisia asiakkaita. Näiden osalta muutos osakeyhtiöksi on uusi tilanne, kun tuotteet ja palvelut muuttuisivat pääasiassa maksullisiksi.

Motivaa on eri keskusteluissa käytetty mallina osakeyhtiömallille. Kuten edellä todettiin, toiminnan vakiintuminen kesti useita vuosia ja oli vaativa prosessi. Motivaa koskevilla haastatteluilla todettiin mm. seuraavat keskeiset valtion omistamaan osakeyhtiöön liittyvät asiat:

- osakeyhtiöksi muutettavalla toimijalla on oltava oma vahva tahto muutokseen ja tahto on myös oltava ainakin tärkeimmissä henkilöresursseissa
- on kehitettävä heti aluksi hyvä ansaintalogiikka ja liiketoimintamalli, jonka perusteella on hyvät edellytykset kannattavaan toimintaan

- on muutettava nykyisen toiminnan luonne liiketoiminnaksi, jossa tuotetaan asiakkaille lisäarvo haluttujen tuotteiden tai palveluiden muodossa
- on tunnistettava omassa toiminnassa kehitettävä kilpailuetu, jolla selvittää markkinoilla
- on oltava ja varmistettava perusasiakkuudet riittävän pitkälle ajanjaksolle, jotta toiminta voidaan käynnistää hyvin edellytyksin ja saadaan nopeasti kannattavaksi
- on arvioitava ja pystyttävä hallitsemaan toimintaan liittyviä riskejä ja hyödynnettävä yritystoiminnan dynamiikkaa tehokkaasti.

Ohjaus- ja hallinnointimalli

Valtion oman osakeyhtiön ohjaus- ja hallinnointimalli pitäisi Liikenneturvan osalta perustua yhteiskunnallisesti hyödyllisen osakeyhtiön malliin. Tällöin valtio-omistajalle riittää se, että osakeyhtiö toimii kannattavasti eikä osinkoa tarvitse jakaa.

Tulosohjaus- ja hallinnointimalli noudattaisi normaalia osakeyhtiön periaatteita, jossa osakeyhtiön toiminnasta vastaa sen hallitus ja jonka valitsee omistajien yhtiökokous. Hallitus taas valitsee toimitusjohtajan, joka vastaa yhtiön kaikesta operatiivisesta toiminnasta hallituksen valvonnassa.

Valtion omistamissa osakeyhtiöissä valtion etua valvoo valtion omistajaohjaus ja usein omistaja-ohjauksen edustaja on yhtiön hallituksen jäsen. Liikenneturvan osalta valtion pitäisi päättää, riittääkö valtion omistajaohjauksen edustus toiminnan ohjaukseen vai tarvitaanko esim. hallitukseen myös liikenne- ja viestintäministeriö edustaja.

Osakeyhtiön toiminnassa on tietysti omat ongelmansa, mutta selkeys ohjauksessa perustuu siihen, että viime kädessä tuloksellisuuden kriteerinä on toiminnan kannattavuus. Sen taustalla on aidon lisäarvon luominen todellisille asiakkaille, joiden kautta ja yhteistyössä luodaan myös tarvittava vaikuttavuus.

5.4 Vaihtoehtoisten toimintamallien vertailu

Liikenneturvan nykyinen toimintamalli perustuu Hallituksen esitykseen vuodelta 1987 (843/1987), jonka perusteella annettiin myöhemmin erillinen laki Liikenneturvasta (HE 18.10.2002). Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että kansalaisten turvallisuudesta huolehtiminen kuuluu perinteisesti julkisen vallan tehtäviin ja myös Liikenneturvan tehtävää pidetään julkisena tehtävänä. Perusteluissa todetaan edelleen, että Liikenneturva muodostaa osan liikenneturvallisuuksien organisaatiota vastaten sille säädettyjen liikenneturvallisuuksien tiedottamista, -valistusta ja -koulutusta koskevien tehtäviensä mukaisesti osaltaan liikenneturvallisuuksien tuloksellisuudesta täydentäen hyvin varsinaista viranomaistoimintaa. Liikenneturvan asema ja tehtävä ehdotettiin pysyväksi ennallaan.

Merkittävää on, että hallituksen perusteluissa todetaan, että Liikenneturvan tiedotuksesta, valituksesta ja koulutuksesta muodostuva tehtävä on katsottava lähinnä palvelutehtävän luonteiseksi julkiseksi tehtäväksi, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Liikenneturvan lakiin ja asetukseen perustuva toiminta heijastaa hallituksen silloisen esityksen perusajatuksia siitä, että Liikenneturva tekee julkista tehtävää joka täydentää viranomaistyötä. Harkittaessa Liikenneturvan roolia ja toimintamallia liikenneturvallisuuksien toiminnassa on tarkasteltava, mihin näkökulmiin Liikenneturvan toiminta on perustettu ja miten tilanne yhteiskunnassa on tämän jälkeen kehittynyt.

Kuten aikaisemmin todettiin, toimintaympäristö on huomattavan erilainen kuin vuonna 1987 ja mm. koko liikennehallinto on aivan toisenlainen, samoin toimintaan liittyvät ohjausperiaatteet ja monet toimijatkin. Uutena liikenteen turvallisuudesta laajasti vastaavana viranomaisena toimii Liikenteen turvallisuusvirasto. Alueelliset toimijat ovat

muuttuneet. Siksi on perusteltua arvioida Liikenneturvan roolia tieliikenteen turvallisuustyössä ja onko tarpeita kehittää toimintaa nykytilan tarpeita ehkä paremmin vastaavaksi.

Vertailun tueksi koottiin joukko kriteereitä, joissa lähtökohtana on turvallisuustyössä tarvittava toiminta ja yhteistyö, tehtävät, toiminnan tehokkuus ym. Sen perustella voidaan todeta seuraavaa (Taulukko 2):

- Oletettavasti kiinteämmin liikennehallintoon jäsentyvää toimintaa on helpompi sitoa mukaan strategiseen toimintaan.
- Muutostarve on suuri liittyen osakeyhtiöön ja edellyttää monen vuoden ponnisteluja, mutta on mahdollisuus muuttaa toimintaa olennaisesti, mitä on aina syytä harkita.
- Osakeyhtiöön perustuvassa mallissa joudutaan kehittämään ansaintalogiikkaan ja liiketoimintaan perustuva uusi tapa toimia, jossa yleensä edellytetään, että kustannukset katetaan asiakkailta saatavien palvelu- ja aineistokorvausten ym. saatavien tulojen perusteella. Tämä myös muokkaa toimintaa tarvelähtöisyyteen, kun palvelujen tuottamisen taustalla pitää olla asiakkuudet.
- Voidaan edelleen olettaa, että osakeyhtiömallissa hallinnointi on suoraviivaisempaa, jossa kannattavuus on keskeinen toimintaa ohjaava peruste. Tällöin toiminnan suuntaamiseen saadaan helpommin tehokkuutta. Toisaalta tietysti vaarana on lyhyen aikavälin tavoitteiden liian suuri painottuminen.
- Tarve valtion suoranaistalle rahoitustuelle ehkä pienenisi, vaikka hallinto tilaisikin palveluja Liikenneturvalta.
- Alueellisen toiminnan järjestäminen vaatii paljon kustannuksia. Liikenneturvalla on aluetoimistot tätä varten, mutta mm. Trafilla ei ole aluetoimistoja.
- Liikenneturva on toiminut hyvin keskusjärjestönä ja kokoavana voimana, mihin edellytykset eivät ole yhtä selkeät osakeyhtiössä.
- Liikenneturvaa ei nähdä viranomaisena, vaan erillisenä ja yleensä puolueettomana ja luotettavana toimijana, mikä helpottaa lähestymistä kansalaisiin ja myös moniin toimijoihin.
- Tehtävien muuttaminen tarpeiden muuttuessa on yhdistyksessä vaikeampaa ja varsinkin kuten nykyisin, kun ne on tarkasti määritelty laissa ja asetuksessa.

Taulukko 2. Liikenneturvan vaihtoehtoisten toimintamallien vertailua.

Alue	Nykymalli	Nykymallin kehittäminen	Valtion omistama osakeyhtiö
Osallistuminen strategiseen johtamiseen	+++	+++	++
Muutostarve ja mahdollisuudet	–	+	+++
Toiminnan keskittäminen ja kannustimet	–	++	+++
Ohjauksen- ja hallinnoinnin helppous ja tehokkuus	–	+	+++
Kustannus- ja rahoituskysymykset	–	+	++
Alueellisen toiminnan edellytykset	+++	+++	++
Toimiminen kokoavana järjestövoimana	+++	+++	+
Tehtävien muuttamisen joustavuus	+	+	+++

6. Yhteenveto ja suositukset

6.1 Tieliikenteen turvallisuustoiminta

6.1.1 Tieliikenteen turvallisuustoiminta ja työnjako

Tieliikenteen turvallisuustyön johtaminen kuuluu luonnollisena osana liikenne- ja viestintäministeriölle. Ministeriön apuna ovat jo pitkään toimineet Liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnat, jotka ovat koonneet alan toimijat yhteen. Perinteisesti neuvottelukunta on luovuttanut liikenne- ja viestintäministeriölle kokoamansa turvallisuussuunnitelman ja Valtioneuvosto on sitten tehnyt periaatepäätöksen turvallisuustoiminnan suuntaamisesta.

Tässä tavassa johtaa turvallisuustyötä on hyvänä puolena se, että toiminnan suuntaamiseen osallistuvat kaikki tärkeimmät toimijat ja järjestöt ja että ne samalla sitoutuvat yhteiseen pitkäjänteiseen toimintaan. Toisaalta neuvottelukuntamalli on toiminnallisesti raskas ja hidas tapa johtaa turvallisuustyötä. Se ei myöskään ole kovin joustava toimintatapa, kun toimintaympäristön muutokset edellyttävät kuitenkin usein nopeita uusia linjauksia. Ongelmiin liittyy myös se, että neuvottelukunnan toimijat kokevat helposti itsensä oman alueensa edunvalvojiksi, jolloin vahvoja ja etuihin vaikuttavia toimenpiteitä on vaikea saada mukaan ohjelmiin. Edelleen ongelmana on myös se, että neuvottelukunnassa linjatut toimenpiteet eivät kuitenkaan aina etene vastuorganisaatiossa sen erilaisten prioriteettien johdosta. Sama ongelma liittyy myös rahoitukseen.

Edellä mainituista syistä, toimintaympäristön muutoksista ja hallinnonalan organisoinnissa ja toimintatavoissa tapahtuneista muutoksista johtuen olisi tärkeää uudistaa koko kansallisen tieliikenteen turvallisuustoiminnan malli siten, että toiminta olisi entistä tehokkaampaa, joustavampaa, nopeammin reagoivaa ja kykenisi tekemään vahvoja tarvittavia linjauksia ml. rahoitus poikkihallinnollisella tasolla. Tällöin myös tulohjausmallia pitäisi kehittää. Samalla olisi syytä tarkastella erikseen, miten alueellista turvallisuustoimintaa voitaisiin tehostaa. Alueellisen toiminnan osalta on kysymys erityisesti toimintamallista, rooleista, yhteistyökumppaneista ja resursseista. Hyvä vertailu toimintamallin kehittämiseen on saatavissa mm. Ruotsista (Trafikverket 2011, 2012).

Liikennejärjestelmään perustuva hallinnonalan toimintamalli edellyttää sitä, että turvallisuus hallitaan tehokkaasti kaikissa liikennemuodoissa. Muissa kuin tieliikenteessä, lukuun ottamatta ammattiliikennettä (myös huviveneliikenteessä ja siviili-ilmailussa) toiminta perustuu ammattimaiseen liikenteeseen. Myös liikenneonnettomuuksien menetykset ovat tieliikenteessä huomattavasti suurempia kuin muissa liikennemuodoissa. Siksi olisi jatkossa liikennejärjestelmäperusteista toimintamallia kehitettäessä otettava tarkemmin huomioon eri liikennemuotojen tarpeet ja harkittava panostuksia ottaen riittävästi huomioon, mitä vaikuttavuutta eri liikennemuotojen turvallisuustoiminnassa pitäisi saada aikaan.

Turvallisuustoiminnassa tarvitaan aina hyvää poikkihallinnollista yhteistyötä, mutta myös vahvaa johtajuutta. Operatiivisten toimien hallinnassa tarvitaan vastuorganisaatio, joka sitoutuu huolehtimaan mm. yhteisistä toimista ja yhteistyöstä sekä toiminnan kehittämisestä. Tähän tehtävään Liikenteen turvallisuusvirasto näyttäisi olevan sopivin organisaatio, kun otetaan huomioon tapahtuneet muutokset toimintamalleissa, toimintaympäristössä ja turvallisuustoiminnan haasteissa.

Turvallisuusviraston yhteistyökumppanina olisi tällöin koko turvallisuustoimijoiden laaja joukko ja se vastaisi luonnollisesti toiminnassa tietysti myös omasta tehtäväaluees-

taan. Liikennevirasto huolehtisi edelleen erityisesti liikenneinfraan liittyvistä turvallisuustehtävistä ja siihen liittyvistä kysymyksistä sekä ELY-keskusten turvallisuustoiminnasta ja ohjauksesta. Maantielaissa on suhteellisen selkeästi esitetty työnjaon tavoitteet, samoin työnjakoa selvittävän työryhmän kannanotoissa. Liikenteen turvallisuusvirastolle kuuluisi tällöin erityisesti Liikenneviraston turvallisuusjärjestelmän auditointi ja valvonta sekä siihen liittyvänä tehtävänä valvoa sitä, että infrastruktuurin ja väylien osalta turvallisuustoiminnassa noudatetaan parhaita käytäntöjä ja että normit ja standardit ovat ajan tasalla. Liikennevirastolle jäisi kuitenkin vastuu varsinaisten normien ja standardien kehittämisestä ja laatisemisesta ja tietysti toimenpiteiden toteuttamisesta.

Liikenteen turvallisuusvirastolle voitaisiin keskeisenä toimijana säilyttää vastuu yhteisestä viestinnän ja kampanjoinnin koordinoinnista. Viraston avuksi tarvittaisiin viestinnän ja kampanjoinnin yhteistyöryhmä, jossa mukana olisi hallinnonalan edustajat ja muut tarvittavat tahot, kuten Poliisi ja Liikenneturva sekä tarvittavat alueelliset toimijat. Toiminta pitäisi olla suunnitelmallista ja pitkäjänteistä. Siinä koottaisiin voimat ml. resurssit yhteen ja toimittaisiin samansuuntaisesti ilman kilpailevia panostuksia.

Liikenteen turvallisuusvirastolle voitaisiin edelleen keskittää koordinoituvastuu tieliikenneonnettomuuksien tilastoinnista ja tilastoinnin kehittämisestä sekä hyödyntämisestä sekä tieliikenteen turvallisuustutkimuksen hoitamisesta.

Alueellinen toiminta kaipaa myös uudistamista. ELY:jen tieliikenteen turvallisuustoiminta riippuu nykyisin vuosittaisesta tulosohtauksesta, jossa osa Liikenneviraston tulostavoitteet jaetaan ELY:ille. Turvallisuustoiminnalla ei ole muuta vakiinnutettua roolia ELY:jen toiminnassa. Alueellisen toiminnan resurssit ovat kovin rajoitetut ja vastuuta on jouduttu ilmeisesti yhä enemmän siirtämään kunnille. Liikenteen turvallisuusvirasto tarvitaan myös mukaan tukemaan yhteistä aluetyötä. Alueellisen toiminnan kehittämistä on olemassa hyvää aineistoa (mm. Mattila, I., Roine, M. 2009).

Suositukset yhteenvetona:

Kehitetään tehokkaaseen poikkihallinnolliseen toimintaan perustuva uusi tieliikenteen turvallisuustyön kansallinen toimintamalli, johon liitetään mukaan myös tehokas ohjaus- ja seurantamalli hyödyntäen pilottiprojektissa jo saatuja kokemuksia.

Keskitetään tieliikenteen turvallisuustoiminnan vastuuta Liikenteen turvallisuusvirastolle liikenne- ja viestintäministeriön ohjauksessa: vastuu operatiivisesta toiminnan hoitamisesta, koordinoinnista ja kehittämisestä sekä viestinnästä, kampanjoinnista ja onnettomuuksien tilastoinnin järjestämisestä perustarkasteluineen. Edellytetään samalla, että turvallisuusvirasto kehittää toimintaansa liittyen yhteistyöhön ja palveluun.

Toteutetaan Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston välinen työnjako valmistuvien suunnitelmien mukaisesti, jolloin Liikenteen turvallisuusvirasto auditoi Liikenneviraston turvallisuusjärjestelmän ja valvoo, että tarvittavat normit ja standardit ovat olemassa ja ajan tasalla. Viimeistellään yhteistyössä tunneleihin liittyvä työnjako sillä yleisperiaatteella, että Liikenteen turvallisuusvirasto vastaa auditoinneista ja valvoo sitä, että järjestelmät on suunniteltu ja toteutettu parhaiden periaatteiden mukaisesti. Itse normi- ja standardityöstä vastaa tällöin Liikennevirasto.

Varmistetaan että, sekä Liikenteen turvallisuusvirastossa että Liikennevirastossa on riittävät resurssit ja osaaminen tieliikenteen turvallisuuden kehittämiseen.

Selvitetään kunnolla alueellisen tieliikenteen turvallisuustoiminnan edellytykset, tilanne ja tehokkuus ja kehittämistarpeet ja toteutetaan tarvittavat alueelliset kehittämistoimenpiteet turvallisuustoiminnan tehostamiseksi.

6.1.2 Tieliikenteen tutkimustoiminnan kehittäminen

Tieliikenteen turvallisuuden tutkimus- ja kehittämistoiminta on palvellut haastattelujen mukaan kohtuullisesti virastojen kehittämistarpeita. Se on kuitenkin ollut melko hajanaista toimintaa, vaikka käynnissä onkin ollut mm. yhteinen LINTU-ohjelma ja jonka jatkoa parhaillaan suunnitellaan. Näyttää myös siltä, että turvallisuusongelmia ratkaistaan muiden tutkimusteemojen alueella esim. älykkään liikenteen tutkimuksen yhteydessä.

Tutkimustoiminnassa olisikin syytä selvittää ongelmia, tutkimustarvetta ja tutkimuksen suuntaamista nykyistä tarkemmin. Voi olla mahdollista, että turvallisuustutkimusta ei joiltain osin kannata eriyttää muusta tutkimuksesta, jossa turvallisuusongelmia voidaan ratkaista, vaan kiinteyttää turvallisuusongelmien ratkaiseminen osaksi vahvoja tutkimusohjelmia.

Edelleen näyttää kuitenkin siltä, että turvallisuustutkimusta tarvitaan myös omana erillisenä toimintanaan, jossa tutkimusongelmat ja tavoitteet pitäisi olla selvästi tälle alueelle sopivia ja tulokset hyödynnettäviä toiminnassa, mutta myös avaavan uusia näköaloja turvallisuustoimintaan. Koska resurssit alan tutkimustoimintaan ovat kovin vähäiset, kannattaisi tutkimustoiminta hoitaa suurelta osin hallinnonalan yhteistyönä eikä eri toimijoiden erillisten ohjelmien puitteissa. Turvallisuustoimintaan liittyvän varsinaisen liiketoiminnan kehittäminen olisi tällöin kuitenkin pääosin muiden mm. Teke-sin vastuulla.

Tieliikenteen tutkijalautakuntatoiminta tuottaa vuosittain arvokasta tietoa turvallisuustyölle. Parhaillaan tutkitaan kattavasti mm. kuolemaan johtaneet onnettomuudet ja toimintaa on joka maakunnassa. Haastattelujen mukaan alueilla on jo vaikeaa hankkia osaavia tutkijalautakuntien jäseniä, koska osaajia on vähän ja toimintaa joudutaan hoitamaan omien muiden tehtävien ohella. Edelleen on kuitenkin myös ainakin jossain määrin epäselvää, vaikka LVK on koonnut yhteenvetoja lautakuntien parantamisaloitteista, onko toimintamalli paras mahdollinen ja vastaako se tehokkaasti muuttuneen turvallisuustoiminnan luonteeseen.

Suositukset yhteenvetona:

Selvitetään, mitä kehittämistarpeita on tieliikenteen turvallisuudessa lyhyellä ja pitkällä aikavälillä ja mitä turvallisuuden kehittämistä palvelevia merkittäviä hankkeita sisältyy jo käynnissä oleviin tutkimusohjelmiin. Tutkimuksia harkittaessa otetaan huomioon, voidaanko tarpeita yhdistää esim. ympäristökysymysten ja muita liikennemuotoja koskeviin turvallisuustutkimuksiin, jotta kyettäisiin muodostamaan riittävän vahvoja tutkimuskokonaisuuksia.

Jatketaan hallinnonalan tieliikenteen turvallisuuden tutkimus- ja kehittämistoimintaa tehokkaana yhteistyönä.

Selvitetään, mitä osaamista ja osaamisen kehittämistä tieliikenteen turvallisuuden alalla tarvitaan välttämättä jatkossa myös pitemmällä aikavälillä ja miten tarvittava osaaminen saadaan käyttöön. Liitetään selvitykseen myös akateemisen tason tutkimustoimintaa koskeva tarkastelu mm. mitä valmiuksia esim. alan professoreja syvällisen osaamisen kehittäminen edellyttää.

Tehdään erillinen tutkijalautakuntatoimintaa koskeva auditointi, jossa tavoitteena on arvioida toiminnan nykytilaa, vaikuttavuutta ja kehittämistarpeita ml. ohjaus- ja hallinnointi.

6.1.3 Tieliikenteen onnettomuustilastoinnin yhteistyö

Tieliikenteen onnettomuuksien tilastoinnin perustyn tekee Poliisi merkittävällä panoksellaan. Tilastokeskus toimii varsinaisena tilastojana ja vastaa Suomen virallisesta tieliikenteen onnettomuuksien tilastosta.

Kuitenkin toiminnassa on päällekkäisyyttä ja sitä ei ole tarkasteltu nykyisen hallinnon alan muuttuneiden toiminnan tarpeiden mukaisesti. Tälläkin alueella tarvitaan työ- jaon täsmentämistä.

Liikennevirasto on ollut perinteisesti oma vahva toimija, johtuen siitä, että tieliikenteen turvallisuusongelmat ovat vahvasti keskittyneet yleisille teille. Tilastotietojen hyödyntäminen teiden ja liikenteen osalta edellyttää onnettomuuksien paikantamista ja kytkeä myös muihin saataviin tietoihin kuten liikkumisolosuhteisiin, teiden ominaisuuksiin, liikenteen ominaisuuksiin jne. Aikaisemmin nämä tehtävät hoidettiin kaikki silloisen viraston toimesta.

Nykyisin tarvitaan edelleenkin onnettomuustietojen paikantamista ja yhdistämistä eri tietoihin, jotta turvallisuutta voidaan tehokkaasti tutkia. Sekä yhdistettyjä että pelkkiä onnettomuustietoja tarvitaan sekä toimijoiden omassa toiminnassa että tutkimus- ja kehittämistoiminnassa.

Mikäli Liikenteen turvallisuusvirastolle keskitetään tieliikenteen turvallisuustoiminnan vastuuta, olisi sille myös samalla syytä keskittää vastuu tieliikenteen onnettomuustilastoinnin huolehtimisesta ja koordinoinnista. Koko maata koskevassa turvallisuustyössä tarvitaan tiedot kaikkien teiden ja katu- ja onnettomuuksista ja myös paikantettuja tietoja ja tietojen yhdistämistä. Samalla tarvitaan myös tietojen hyödyntämistä ja tilanteen seuranta, jota Trafi jo suunnittelee johtamassaan tilakuva- projektissaan.

Suomen virallista tieliikenteen tilastojulkaisua ja aineistoa ovat koonneet vuosittain yhdessä Tilastokeskus ja Liikenneturva. Tämä tehtävä on selvästi osa virallista tilastointityötä ja kannattaisi siten jatkossa keskittää myös Trafin hoidettavaksi.

Tieliikenteen onnettomuustilastoja on edelleen syytä kehittää monilla alueilla. Ajankohtaisin haaste liittyy vakavien loukkaantumisten erottamiseen, jota tarvitaan jo EU:nkin tarpeisiin. Tämä kehittämistyö on ollut jo pitkään selvitettävänä ja olisi saatava valmiiksi tilastoinnin ja itse toiminnankin tarpeisiin.

Vakuutusyhtiöiden tilastot täydentävät turvallisuustyössä virallisen tilaston tietoja ja toiminta on hyvin järjestetty.

Suositukset yhteenvetona:

Asetetaan tavoitteeksi sellaisen yhteisistä tarpeista lähtevän tieliikenteen onnettomuuksien avoimen tietojärjestelmän kehittäminen, joka palvelee kaikkia onnettomuustietojen hyödyntäjiä ja käyttäjiä sekä käsittää sekä yleisten teiden että kuntien katuverkon onnettomuustiedot.

Keskitetään tieliikenteen onnettomuuksien tilastointitoiminnan järjestäminen Liikenteen turvallisuusvirastolle ja liitetään siihen myös vuosiraportoinnista, kuukausiraportoinnista ja huolehtiminen tilastotietojen jakamisesta eri käyttäjille. Varmistetaan, että kaikilla tärkeillä toimijoilla ml. Liikenneturva on tarvittava pääsy

onnettomuustietoihin ja niiden hyödyntämiseen sekä osallistumismahdollisuus tarvittavaan yhteistyöhön.

Kehitetään tilastointia tarpeiden perusteella ja mm. siten, että vaikeat loukkaantumiset voidaan erotella tehokkaasti omaksi ryhmäkseen tilastoinnissa. Pidetään huoli siitä, että tilastoinnin kehittämistarpeet on selvitetty ottaen huomioon myös yhteydet terveydenhuollon tilastoihin.

6.2 Liikenneturvan ohjaus- ja hallinnointimalli

6.2.1 Toiminnan kehittämistarpeet

Liikenneturvallisuutta koskevissa tarkasteluissa tieliikenteen turvallisuustoiminnan alueella on todettu päällekkäisyyttä ja toiminnan vaikuttavuuteen ei ole oltu tyytyväisiä, kun tilannetta Suomessa on verrattu tilanteeseen ja kehitykseen EU:n parhaiten sijoittuvien maiden kanssa.

Liikenneturva on julkisoikeudellinen yhdistys, joka toimii liikenneturvallisuusalan keskusjärjestönä tavoitteena parantaa tieliikenteen turvallisuutta ja saada aikaan myönteisiä muutoksia liikennekulttuurissa (Liikenneturva 2013). Toimintaa johdetaan ja hoidetaan keskitetysti Helsingin toimistosta. Liikenneturvalla on lisäksi 11 aluetoimistosta kattaen maan eri osat.

Liikenneturvan toimintasuunnitelman ja talousarvion 2013 mukaan toiminnan keskeiset alueet ovat turvallisuusviestintä, kampanjat, liikennekasvatus, kuljettajien jatkokoulutus, alueellinen liikenneturvallisuustyö, tiedontuotanto, johto ja toimisto, joista syntyy runsaat 6 miljoonan euron kulut vuosittain. Henkilökuntaa on nykyisin yhteensä noin 45 henkilöä, joista 19 toimii alueellisella tasolla. Liikenneturvan toimintaa osallistuu lisäksi vuosittain huomattava määrä vapaaehtoisia asiantuntijoita.

Nykyinen laki ja asetus Liikenneturvasta ovat peräisin vuodelta 2004 ja siinä vahvistettiin suurelta osin vain ne tärkeimmät linjaukset, jotka Liikenneturvan osalta määriteltiin vuoden 1987 asetuksessa. Tämän jälkeen sekä toimintaympäristössä että tieliikenteen turvallisuustyön tekemisessä on tapahtunut huomattavia muutoksia, mm. virastojen organisointi on uudistunut, ohjaustapoja on tehostettu ja itse turvallisuusongelmatkin ovat muuttuneet.

Liikenneturvallisuustoiminnan vahvistamiseksi on perustettu Liikenteen turvallisuusvirasto 2009, koska on katsottu mm. EU:n näkemysten mukaisesti, että turvallisuustyön koordinoitua ja ohjausta varten tarvitaan erillinen ja puolueeton viranomaistaho.

Liikenneturva on kuitenkin vuosien mittaan kehittänyt myös toimintaansa ja resurssien ja rahallisen panostuksentarve on vakiintunut nykytasoon.

Liikenneturvan toimintaan liittyy mm. seuraavia kehittämistarpeita:

- Liikenneturvan roolin vakiinnuttaminen uudessa tilanteessa, yhteistyö ja työnjako
- ohjaus- ja hallinnointimallin yksinkertaistaminen ja tehostaminen
- toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden varmistaminen
- toiminnan kohdentaminen tarpeiden ja resurssien mukaan
- aluetoiminnan arviointi ja vahvistaminen.

6.2.2 Toiminnan järjestäminen

Lähtökohtana on kokonaiskuva tieliikenteen turvallisuustoiminnasta ja sen nykyisestä mallista kehittämistarpeineen. Liikenneturvan toiminta perustuu lakiin ja asetukseen, jotka taas perustuvat hallituksen esityksiin koottuihin näkökulmiin toiminnan tarpeesta ja luonteesta. Liikenneturvan katsotaan lain perustelujen mukaan hoitavan julkista palvelutehtävää.

Tehdyt vaihtoehtoisten toimintamallien (julkisoikeudellinen yhdistys tai valtion oma osakeyhtiö) vertailut osoittavat (luku 5), että nykyisen toimintamallin kehittäminen on nopein tapa sovittaa toiminta nykyiseen tilanteeseen ja lisätä toiminnan vaikuttavuutta. Tällöin ei jouduta muuttamaan Liikenneturvan rooliin liittyvää perusajatusta julkisesta palvelutehtävästä ja toimimisesta viranomaistoiminnan täydentäjänä.

Samanaikaisesti kannattaisi kuitenkin käynnistää myös osakeyhtiöön liittyvät perusselvitykset, joiden avulla voitaisiin arvioida tarkemmin, onko Liikenneturvan toimintaa muutettavissa markkinalähtöiseksi ja kaupalliseksi toiminnaksi, jossa lähtökohtana on maksaviin asiakkaisiin perustuva toiminta. Haastattelujen perusteella voidaan todeta, että toimintamallin muuttaminen osakeyhtiöksi on pitkä prosessi, joka vaatii alussa kunnolliset tarkastelut ansaintalogiikan ja liiketoimintamallin arvioimiseksi.

Säätiö on eräs oma toimintamallinsa, joka on nyt parhaillaan uudistamisen kohteena. Säätiössä tulosohjaamista ei tarvittaisi LVM:n suunnalta, vaan ohjaaminen/valvonta jäisi Patentti- ja rekisterihallituksen vastuulle eikä kohdistuisi varsinaiseen turvallisuustoimintaan. Säätiömallin uudistaminen on edelleen kesken ja siihen sisältyy niin monia epävarmuustekijöitä, että sitä ei tässä tilanteessa kannata harkita Liikenneturvan kehittämissunnaksi.

Liikenneturvan nykyisen toimintamallin kehittäminen julkisoikeudellisena yhdistyksenä pitäisi kuitenkin sisältää toiminnan tehostamista ja uudistamista. Työnjaon tarkasteleissa on suositeltu, että Liikenteen turvallisuusviraston vastuulle osoitetaan viestintän ja kampanjoinnin johtaminen ja koordinointi, onnettomuuksien tilastoinnista ja sen kehittämisestä huolehtiminen ja hallinnonalan turvallisuustutkimuksen johtaminen. Liikenneturvan pitäisi tällöin keskittää toimintaansa erityisesti viestintään, kampanjointiin ja valistus- ja koulutustyöhön, jossa sillä on vahvaa osaamista.

Alueellista tieliikenteen turvallisuustoimintaa johtaa ja koordinoivat selvästi ELY-keskukset hyvässä yhteistyössä muiden alueellisten toimijoiden kuten kuntien, Poliisin ja Liikenneturvan kanssa. Haastatteluissa Liikenneturvaa on pidetty merkittävänä alueellisena toimijana. Niissä on kuitenkin tullut esille myös huoli siitä, että Liikenneturvan aluetoimistot toimivat vähäisellä henkilöstöllä, jolloin toiminnan riskinä on sen henkilöriippuvuus ja jolloin toiminnan taso voi vaihdella paljonkin alueiden välillä. Tällöin eräs vaihtoehto vahvistaa toimintaa olisi keskittää sitä muutama laajemmin toimiviin aluetoimistoihin.

Liikenneturva on myös keskusjärjestö, jonka tehtävänä on koota eri organisaatiot yhteistyöhön tieliikenteen turvallisuuden parantamiseksi ml. arvokas vapaaehtoistyö. Tieliikenteen turvallisuuden alueella on monia toimivia järjestöjä, jotka osallistuvat turvallisuuden kehittämiseen, joten voimien kokoaminen vahvistaa turvallisuuden parantamisen edellytyksiä.

Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla ollaan parhaillaan muuttamassa liikennevakuumusta koskevaa lainsäädäntöä, joka voi vaikuttaa Liikenneturvan, LVK:n ja Ahvenanmaan turvallisuustoiminnan toimintaedellytyksiin (STM 2011). Monissa yhteyksissä on esitetty, että tämän lakimuutoksen yhteydessä olisi kuitenkin samalla selvästi turvattava näiden organisaatioiden toimintaedellytykset. Keskustelussa on kuitenkin tuotu myös esille näkemys liittyen rahoituksen veroluonteisuuteen, että myös muilla organisaatioilla pitäisi olla mahdollisuus vastaavan toiminnan tarjoamiseen.

Liikenneturvan julkisoikeudellisen toimintamallin kehittämisessä olisi syytä uudistaa toiminnan ohjaus- ja hallinnointimalli siten, että uuden lain edellyttämät verot keräisi vakuutusyhtiöiltä Liikenteen turvallisuusvirasto. Liikenne- ja viestintäministeriö tulohajauttaisi tällöin Trafia ja Trafi huolehtisi käytännön yhteistyöstä Liikenneturvan kanssa. Myös lakiuudistuksen valmistelun yhteydessä on ajateltu, että Trafi vastaisi varojen keräämisestä ja tulouttamisesta. Trafi voisi tällöin myös toimia avustusten myöntäjänä ja määrittäisi varojen käytön linjaukset ja erityisesti tavoitteet.

Valtion avustuksista on olemassa oman lainsäädäntönsä, joka on myös otettava huomioon toimintaa kehitettäessä.

Suositukset yhteenvetona:

Kehitetään Liikenneturvan toimintaa aluksi julkisoikeudellisen yhdistyksen pääperiaatteiden mukaisesti ja samalla tarkastellaan myös Liikenneturvan toiminnan perusteet ja rooli turvallisuustyössä sekä siihen liittyvän sääntelyn tarve.

Käynnistetään kuitenkin myös valtion osakeyhtiömalliin liittyvän toiminnan perusselvitykset, jotta nähdään, voidaanko toimintaa yleensäkin kehittää osakeyhtiön suuntaan ja mitä vaiheita ja käytännön toimenpiteitä mahdollinen kehittäminen edellyttäisi.

Uusitaan Liikenneturvan ohjaus- ja hallinnointimalli siten, että liikenne- ja viestintäministeriö antaa turvallisuutta koskevat tulostavoitteet Liikenteen turvallisuusvirastolle, joka vastaa tieliikenteen turvallisuuden kehittämiseen ohjattavien varojen keräämisestä ja myöntämisestä uudistettavana olevan liikennevakuutuslain perusteiden mukaisesti. Varojen myöntämisen yhteyteen voidaan tällöin liittää niiden käyttöön liittyvät linjaukset ja erityisesti tavoitteet.

Keskitetään Liikenneturvan toimintaa sen vahvoille osaamisalueille: viestintään, kampanjointiin, valistukseen ja koulutukseen. Liikenneturva keskittyy onnettomuustilastojen hyödyntämiseen omassa toiminnassaan ja vastuu tieliikenteen onnettomuustilastoinnin hoitamisesta ja kehittämisestä sekä onnettomuustietojen yleisestä raportoinnista osoitetaan Liikenteen turvallisuusvirastolle. Liikenneturvalle jää tällöin myös edelleen vastuu toimimisesta keskusjärjestönä ja vapaaehtoisen työn kokoojana.

Kehitetään Liikenneturvan ja Liikenteen turvallisuusviraston yhteistyötä työnjaon selvittämiseksi. Osoitetaan Liikenteen turvallisuusvirastolle vastuu suunnitelmallisen ja pitkänteisen viestinnän ja kampanjoinnin järjestämisestä ja koordinoimisesta yhteistyössä liikenteen hallinnonalan, Liikenneturvan ja muiden tärkeiden alueen toimijoiden kanssa. Hyödynnetään Liikenneturvan vahvaa osaamista laajojen kampanjoiden järjestämisessä ja toteuttamisessa.

Selvitetään tarkemmin, kannattaako Liikenneturvan aluetoimintaa tehostaa yhdistämällä pieniä aluetoimistoja suuremmiksi kokonaisuuksiksi esim. Etelä-, Väli- ja Pohjois-Suomi.

Lähdeluettelo

Alestalo, K. 2009. Valtionyhtiön perustaminen ja omistajaohjaus. Alustus. Finanssineuvos Kalevi Alestalo. 23.4.2009.

Bliss, T., Breen, J. 2009. Country Guidelines for the Conduct of Road Safety Management Capacity Reviews and Specification of Legal Agency Reforms, Investment Strategies and Safe System projects. World Health Organisation (WHO).

BMVIT 2011. Austrian Road Safety Programme 2011-2020. Austrian road Safety Fund. Austrian Ministry for Transport, Innovation and Technology.

De Dobbler, Adamos, Tet Nathanail & Giannis. Campaign and awareness raising strategies in traffic safety. Pan-European Road Safety Campaign: Campaign evaluation. Deliverable 5.3. EU-project CAST. 31.8.2009.

Elvik, R., Vaa, T. 2004. The handbook of road safety measures. Elsevier 2004.

EU 2010. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee on Regions. Towards a European Road Safety Area: Policy orientation on road safety 2011-2020. Brussels, 20.7.2010. COM(2010) 389 final.

European Commission 2012. Road Safety Vademecum. Road safety trends, statistics and challenges in the EU 2011-2012.

HE 211/2002. Hallituksen esitys laiksi Liikenneturvasta. Helsinki 18.10.2002.

HE 39/2009. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maantielain muuttamisesta. Helsinki 3.5.2012.

ISO 2011. Road traffic safety (RTS) management systems – Requirements with guidance for use. Draft International Standard ISO/DIS 39001.

Johansson, R. 2013. Tiedonvaihto turvallisuustoiminnasta Ruotsissa. Muistio 15.10.2013.

Jokela, Anna. Muistio liittyen selvitysmiehen toimintaan liikenneturvallisuuden viestintä ja kampanjointi. Muistio 30.9.2013.

Jost, G., Allsop, R., Steriu, M. 2013. Back on track to reach the EU 2020 Road Safety Target? European Transport Safety Council (ETSC).

Kallberg, V-P. 2011. Eri liikennemuotojen onnettomuuksien tilastointi. Esitutkimus. Trafin julkaisuja 1/2011.

Klang, J. 2013. Haastattelu ELY-keskusten tieliikenteen turvallisuustoiminnasta 3.10.2013.

Muistio liittyen selvitysmiehen toimintaan Liikenneviraston toiminta tieliikenteen turvallisuustyössä. Muistio 30.9.2013.

Laki Liikenneturvasta (278/2003).

Asetus Liikenneturvasta (973/2003).

Laki Liikennevirastosta (862/2009).

Laki Liikenteen turvallisuusvirastosta(863/2009).

Laki tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta (24/2001).

Lampinen, R. Liikenteen turvallisuusviraston. Trafin tulevaisyyden näköaloja. Trafin tilaama selvitys. Trafin julkaisuja 8/2011.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2012. Tavoitteet todeksi. Tieliikenteen turvallisuussuunnitelma vuoteen 2014. Ohjelmia ja strategioita 1/2012.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2013. Liikenteen, infra-alan ja logistiikan tutkimusosaaminen Suomessa. Fintripin osaamiskartoituksen tulokset. Julkaisuja 28/2013.

Liikennevakuutuskeskus 2013. Liikenneonnettomuuksien tutkinta. Onnettomuustutkinnan strategia.

Luoma, J., Peltola, H., Salenius, S.2013. Miksi tieliikenteen turvallisuus Suomessa ei ole parhaiden maiden joukossa? Liikennevirasto, väylänpito-toimiala. Helsinki 2013. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 44/2013.

Niemi, M. Muistio liittyen selvitysmiehen toimintaan tieliikenteen onnettomuuksien tilastoinnista. Muistio 25.9.2013.

Nuutinen, P. 2013. Muistio liittyen selvitysmiehen toimintaan Liikenneviraston toiminta tieliikenteen turvallisuustyössä. Muistio 30.9.2013.

Mattila, I., Roine, M. 2009. Liikenne terveeksi. Pohjois-Karjala projektin opetukset liikenneturvallisuustyölle, Esiselvitys. Liikennevakuutuskeskus 2009.

Mohan, D., Tiwari, G., et.al. 2006. Road traffic injury prevention manual. World Health Organisation (WHO).

Motiva 2013. Haastattelu tieliikenteen turvallisuustoiminnasta. Helsinki 10.9.2013.

Mynttinen, S. 2013. Muistio liittyen selvitysmiehen toimintaan Liikenneviraston toiminta tieliikenteen turvallisuustyössä. Helsinki 27.9.2013.

Oikeusministeriö 2013. Uusi säätiölaki. Säätiölain uudistamistyöryhmän mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 23/2013.

Ojala, M. 2009. Yleishyödylliset palvelut, valtionavustukset ja kansalaisjärjestöt. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (KANE) työryhmän raaportti.

RSA 2013. Road Safety Strategy 2013-2020. Road Safety Authority (RSA). Ireland March 2103.

Selinheimo, E. 2013. Valtionvarainministeriö. Muistio 15.10.2013.

STM 2011. Hallituksen esitys liikennevakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laiksi. Sosiaali- ja terveysministeriön luonnos 11.1.2011.

STRADA 2007. Nytt nationell informationssystem för skador och olyckor inom hela vägtransportssystemet. Vägverket. Publikation 2007:147.

Tarvainen, A. 2013. Tieliikenteen turvallisuuden organisointiin liittyvä selvitys. Muistio 23.9.2013.

Tilastokeskus, Liikenneturva 2013. Tieliikenneonnettomuudet 2012.

Trafikverket 2011. Analysis of Road Safety Trends 2011. Management by Objectives for Road Safety Work, Towards the 2020 Interim targets.

Trafverket 2012. Analytic report. Review of interim Targets and Indicators for Road Safety in 2010-2010. Publication 2012: 162.

Valtioneuvosto 2003. Valtioneuvoston asetus liikenne- ja viestintäministeriöstä (405/2003).

Valtionvarainministeriö 2010. Lausunto liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistuksesta. 11.3.2010.

Valtioneuvosto 2012. Valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta. Valtioneuvosto 5.12.2012.

VTV 2013. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Liikenneturvallisuus. Valtion talouden tarkastusvirasto. Tarkastuskertomus 6/2013.

WHO 2013. Global Status Report on Road Safety 2013. Supporting a Decade of Action. World Health Organisation (WHO).



Selvitysmiehen asettaminen

Asettaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö asettaa selvitysmiehen selvittämään Liikenneturvan ohjaus- ja hallinnointimallia sekä tieliikenteen turvallisuutta koskevaa tiedotus-, valistus- ja tutkimustoiminnan sekä tilastoinnin työnjakoa liikennehallinnossa.

Selvitysmieheksi nimetään tekniikan tohtori Matti Roine.

Toimikausi

1.9.2013–31.10.2013

Tausta

Liikenneturva on julkisoikeudellinen yhdistys, joka toimii valtakunnallisena liikenneturvallisuuksien keskusjärjestönä. Liikenneturvasta annetun lain (278/2003) mukaan sen tehtävänä on harjoittaa liikenneturvallisuuksien koskevaa tiedotus-, valistus- ja koulutustoimintaa, harjoittaa Liikenneturvan toimintaa palvelevaa tutkimusta, opastaa ja yhteen sovittaa jäsenjärjestöjen liikenneturvallisuuksien työtä; sekä tehdä aloitteita ja toimia muutoinkin liikenneturvallisuuksien hyväksi.

Liikenneturvan tiedotuksesta, valistuksesta ja koulutuksesta muodostuvan tehtävän on katsottu olevan palvelutehtävän luonteinen julkinen tehtävä, jonka tekemiseen viranomaisilla ei ole edellytyksiä.

Liikenneturvaa valvoo ja ohjaa liikenne- ja viestintäministeriö (LVM).

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on valmistelemaan liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistusta. Valmistelun yhteydessä on noussut esille tarve arvioida Liikenneturvan hallinnointimallin muutostarpeita, koska asiaan liittyy liikenne- ja viestintäministeriön kannalta esteellisyysnäkökohtia. Esteellisyysnäkökohdat liittyvät LVM:n eri rooleihin Liikenneturvan hallituksessa, Liikenneturvan toiminnan valvojana ja ohjaajana sekä STM:n laatiman liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan jatkossa myös määrärahan jakajana.

Liikenneturvan hallinnointimallin arviointi liittyy myös laajempaan, valtionhallinnon ydintoimintoanalyysin yhteydessä esitettyyn tieliikenteen turvallisuustoimijoiden keskinäisen työnjaon selvittämiseen ja mahdolliseen toi-

mintojen keskittämiseen. Tarkastelun tarve perustuu siihen, että nykyisin tieliikenteen turvallisuutta koskeva tiedotus-, valistus- ja tutkimustoiminta sekä tilastointi ovat jakautuneet usean eri liikennehallinnon ohjauksessa olevan organisaation vastuulle.

Asiaan liittyy myös Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) meneillään oleva liikenneturvallisuuden tuloksellisuustarkastus, jossa kiinnitetään huomiota myös liikenneturvallisuustoiminnan organisointiin.

Tavoitteet

Tavoitteena on löytää Liikenneturvan ohjaukseen ja hallinnointiin malli, joka luo parhaat edellytykset Liikenneturvan palvelutehtävän luonteisen toiminnan jatkuvuudelle ja joka parhaiten varmistaa, että Liikenneturvan vahvuuksia hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla. Eri toimijoiden työjakotarkastelun tavoitteena on varmistaa, että eri organisaatioiden tehtävät eivät ole päällekkäisiä vaan täydentävät toisiaan ja että tieliikenteen turvallisuustoiminnan vaikuttavuus parane.

Tehtävät

Selvitysmiehen tehtävänä on

- 1) tehdä ehdotus Liikenneturvan ohjaus- ja hallinnointimallista,
- 2) tehdä ehdotus tieliikenteen turvallisuutta koskevan tiedotus-, valistus- ja tutkimustoiminnan sekä tilastoinnin työnjaosta liikennehallinnossa.
- 3) laatia esitys siitä, millä toimenpiteillä kohdissa 1 ja 2 ehdotetut vaihtoehdot voitaisiin toteuttaa.

Liikenneturvan ohjaus- ja hallinnointimallia selvitettäessä selvityshenkilön tehtävänä on tarkastella kahta erilaista mahdollisuutta. Ensimmäisenä vaihtoehtona selvitetään nykymallia lähellä olevaa vaihtoehtoa, jossa ensisijaisena tarkoituksena on poistaa em. sosiaali- ja terveysministeriön hallituksen esitysluonnoksesta aiheutuva LVM:n esteellisyysnäkökohta. Toisena vaihtoehtona selvitetään uudenlaista mallia, jossa Liikenneturvasta muodostuu valtion kokonaan omistama osakeyhtiö (vrt. MOTIVA). Vaihtoehtoja tarkastellaan laajasti eri näkökulmista hyötyjä ja haittoja kokonaisuuden kannalta arvioiden. Keskeisenä näkökulmana on ohjauksen ja hallinnoinnin selkeys sekä toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus. Molemmissa vaihtoehtoisissa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että ohjaus- ja hallinnointimalli on toimiva ja selkeä ja tukee tieliikenteen turvallisuustoimijoiden loogista työnjakoa ja tukee turvallisuutta koskevien tavoitteiden saavuttamista. Työssä otetaan huomioon myös valtionhallinnon yleiset ohjauksen kehittämislinjaukset ja -tavoitteet.

Selvitysmiehen tehtävänä on laatia toimeksiannon mukaisista asiakokonaisuuksista tiivis tekstimuotoinen raportti, jonka tulee olla käytettävissä jatkovalmistelussa taustamateriaalina. Raportin tulee olla myös sellaisenaan julkaistavissa LVM:n julkaisusarjassa.

Selvitysmiehen työn tueksi asetetaan asiantuntijoista koostuva taustaryhmä. Taustaryhmä ei ohjaa selvitystyötä vaan antaa selvitysmiehelle asiantuntija-apua. Taustaryhmään kutsutaan STM:n, Liikenteen turvallisuusvi-

raston, Liikenneviraston, ELY-keskuksen, Liikenneturvan ja Liikennevakuutuskeskuksen edustajia LVM:n lisäksi.

Työssä kuullaan Liikenneturvan jäsenjärjestöjä ja keskeisiä sidosryhmiä. Työn aikana voidaan kuulla myös muita asiantuntijoita. Lisäksi työssä otetaan huomioon VTV:n tarkastuksessa esiin tulevia liikenneturvallisuuksitoiminnan organisointiin liittyviä näkökohtia.

Työstä maksettava korvaus

Selvitysmiehelle maksetaan palkkio työkorvauksena (LKP-tili 43921), ja LVM pidättää ennakonpidätyksen ja maksaa työnantajan eläkevakuutusmaksun. Selvitysmiehelle maksetaan edellä kuvatun työn suorittamisesta kokonaispalkkiona 18 000 euroa, jonka lisäksi LVM maksaa eläkemaksun, joka on noin 3 500 euroa. Palkkio maksetaan, kun työ on valmis ja LVM:ssä hyväksytty. Mahdolliset matkakulut korvataan toteutuneen mukaisesti.

Selvitystyö maksetaan momentilta 31.01.012 (Tutkimus ja kehittäminen) hankkeelta Liikenneturvallisuuksitoiminnan ohjauksen kehittäminen (311276).

Liikenne- ja viestintäministeriössä työn yhteyshenkilönä toimii yli-insinööri Marcus Merin.


 Merja Kyllönen
 Liikenneministeri


 Harri Pursiainen
 Kansliapäällikkö

Jakelu

Selvitysmies Matti Roine

Tiedoksi

Erityisavustaja Sarianne Hartonen
 Erityisavustaja Jyri Kuusela
 LPO:n johtoryhmä

LPO: Tuija Maanoja, Sinikka Rintala-Iizuka
 HARE
 Taloushallinto
 Palkanlaskenta
 Ministeriön viestintä

Liite 2. Haastattelut.

1. Valtion omistajaohjaus 10.9.2013: Kalevi Alestalo.
2. Liikenneturva 10.9.2013: Anna-Liisa Tarvainen.
3. Liikennevirasto 10.9.2013: Päivi Nuutinen ja Auli Forsberg.
4. MOTIVA 11.9.2013: Jouko Kinnunen ja Jochim Donner.
5. Liikenteen turvallisuusvirasto 12.9.2013: Sami Mynttinen.
6. Liikennevakuutuskeskus 16.9.2013: Kalle Parkkari
7. Tilastokeskus muistio 27.9.2013: Marja Niemi.
8. ELY-keskus 3.10.2013: Jaakko Klang.
9. Autoliitto 7.10.2013: Pasi Nieminen, Martti Merilinna.
10. Suomen Autokoululiitto 14.10.2013: Seppo Asikainen, Jarmo Jokilampi.
11. Statens Trafverket, sähköpostit 15.10.2013: Roger Johansson.
12. Poliisihallitus 15.10.2013: Seppo Kolehmainen.
13. Suomen Kuntaliitto 16.10.2013: Silja Siltala.
14. Valtionvarainministeriö 16.10.2013. Elina Selinheimo, muistio.
15. Suomen Kuljetus ja Logistiikka ry. SKAL 24.10.2013: Iiro Lehtonen, Sakari Backlund.
16. Eduskunta, liikennevaliokunta 22.10.2013: Martti Korhonen.